

Städte als politische Akteure im Mehrebenensystem der EU

Eine vergleichende Untersuchung der pan-europäischen Interessenorganisationen

Eurocities und RGRE

unter besonderer Berücksichtigung der Länder

Deutschland, Frankreich und Großbritannien

Angenommene Dissertation

zur Erlangung eines Grades des Doktors der Philosophie
im Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften an der
Technischen Universität Darmstadt

Referenten:

Prof. Dr. Hubert Heinelt

Prof. Dr. Michèle Knodt

vorgelegt von

Stefan Niederhafner, Dipl. Pol.

aus Berlin

Tag der Einreichung: 1.8.2007

Tag der mündlichen Prüfung: 11.12.2007

D17

Darmstadt 2008

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	6
Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen	8
Vorwort und Danksagung.....	9
1. Einleitung	11
2. Konzeptionelle Grundlagen.....	32
2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus	32
2.2 Akteurskonstellationen und das Mehrebenen-Konzept	37
2.3 Koordinationsmechanismen- und Governance-Formen.....	41
2.3.1 Die Governance-Form Wettbewerb	45
2.3.2 Die Governance-Form Hierarchie.....	46
2.3.3 Die Governance-Form Netzwerk	48
2.4 Die Theorie der Zugangsgüter	51
2.4.1 Die zwei Logiken von Interessenorganisationen	51
2.4.2 Einflusslogik und Tauschtheorie	54
2.5 Das Konzept der Zugangsgüter in dieser Arbeit.....	57
2.5.1 Der Bedarf der EU-Organe.....	57
2.5.2 Die Aggregationsstufen der Zugangsgüter	59
2.5.2.1 Die lokale Stufe	59
2.5.2.2 Die nationale Stufe	60
2.5.2.3 Die europäische Stufe	61
2.5.3 Die Zugangsgüter	61
2.5.3.1 Das Zugangsgut Wissen	62
▪ Wissen über den Handlungsbedarf	62
▪ Wissen über die technisch möglichen Handlungsalternativen.....	62
▪ Wissen über die Bewertung der Handlungsalternativen	62
2.5.3.2 Das Zugangsgut Legitimation	64
2.5.3.3 Das Zugangsgut Umsetzung	67
3. Die Städte im Mehrebenensystem der EU	70
3.1 Die horizontale und vertikale Struktur der EU	70
3.2 Das Subsidiaritätsprinzip	74
3.3 Die Städte und die Rechtsetzungstätigkeit der EU	77
3.3.1 Das Primärrecht der EU	77
3.3.2 Das Sekundärrecht der EU.....	78
3.3.2.1 Die Gemeinschaftsmethode	78
3.3.2.2 Die Entscheidungsverfahren der EU-Ebene.....	80
▪ Das Konsultationsverfahren.....	80
▪ Das Kooperationsverfahren	81
▪ Das Mitentscheidungsverfahren	82
3.3.2.3 Die Rechtsformen der EU-Entscheidungen.....	85
▪ EU-Richtlinien	85
▪ EU-Verordnungen	85
▪ EU-Entscheidungen.....	86
3.3.2.4 Die Umsetzung von EU-Politik: Die Komitologie	86
3.4 Städte und ausgewählte Politiken der EU	89
3.4.1 Städte und die EU-Wettbewerbspolitik	89
3.4.1.1 Städte und die EU-Wettbewerbspolitik I: Das Subventionsverbot.....	90
3.4.1.2 Städte und die EU-Wettbewerbspolitik II: Die kommunale Daseinsfürsorge ..	92
3.4.1.3 Städte und die EU-Wettbewerbspolitik III: Die öffentliche Auftragsvergabe ..	94
3.4.1.4 Zusammenfassung: Die Städte und die EU-Wettbewerbspolitik	98
3.4.2 Städte und die EU-Kohäsionspolitik	101
3.4.2.1 Die EU Kohäsionspolitik I: Die Regelförderung und die Städte	102
▪ Die Regelförderung vor 1988.....	102
▪ Die Regelförderung von 1988 bis 1993	104
▪ Die Regelförderung von 1994 bis 1999	108

▪ Die Regelförderung von 2000 bis 2006	112
3.4.2.2 Die EU-Kohäsionspolitik II: direkte Förderung der Städte außerhalb der Regelförderung	116
▪ Von 1988 bis 1993: Maßnahmen unter Art.10	116
▪ Von 1994 bis 1999: von Art.10 zu den Gemeinschaftsinitiativen	117
▪ Von 2000 bis 2006: vier Gemeinschaftsinitiativen	119
3.4.2.3 EU Kohäsionspolitik III: konkrete Programme	120
▪ Die Urban Pilot Projects	120
▪ Das Recite-Programm	122
▪ Die Gemeinschaftsinitiative Urban I	124
▪ Urban II	127
3.4.2.4 Zusammenfassung: Die Städte und die EU-Kohäsionspolitik	129
3.5 Fazit: Die Städte im Mehrebenensystem der EU	133
4. Die formalen Einflussmöglichkeiten der Städte auf die Politiken der EU	137
4.1 Formale Einflussmöglichkeiten auf die EU-Politik I: Über die nationalen Systeme	137
4.1.1 Deutschland	139
4.1.2. Frankreich	143
4.1.3 Großbritannien	149
4.1.4 Formale Einflussnahme I: Zusammenfassung der Länderfallstudien	156
4.2 Formale Einflussmöglichkeiten II: Der Ausschuss der Regionen	159
4.2.1 Entwicklung des Ausschusses der Regionen	160
4.2.2 Kompetenzen des Ausschusses der Regionen	162
4.2.3 Die Arbeitsweise im Ausschuss der Regionen	165
4.2.4 Die nationalen Auswahlverfahren der AdR-Delegationen	166
4.2.4.1 Auswahlverfahren Deutschland	167
4.2.4.2 Auswahlverfahren Frankreich	168
4.2.4.3 Auswahlverfahren Großbritannien	168
4.2.4.4 Die Auswahlverfahren und ihre Konsequenzen für die Städte	169
4.2.5 Formale Einflussnahme II: Zusammenfassung - Der AdR aus Sicht der Städte ..	172
5. Die Zugangspunkte der EU-Organe	176
5.1 Die Europäische Kommission	177
5.1.1 Die EU-Kommission und die Phase des Politikentwurfs	180
▪ Der Strukturierte Dialog	187
5.1.2 Die EU-Kommission und die Entscheidungsphase	190
5.1.3 Die EU-Kommission und Implementation: Die Komitologie	192
5.1.4 Die EU-Kommission und die Kontrolle der Implementation	193
5.1.5 Zusammenfassung: Die Zugangspunkte der EU-Kommission	195
5.2 Der Rat der Europäischen Union	197
5.2.1 Der Ministerrat und die Phase des Politikentwurfs	198
5.2.3 Der Rat und die Entscheidungsphase: Der Ausschuss der Ständigen Vertreter ..	198
5.2.4 Der Rat der EU und die Implementations- und Kontrollphase: Die Komitologie ..	200
5.2.5 Zusammenfassung: Die Zugangspunkte des Ministerrats	201
5.3 Das Europäische Parlament	204
5.3.1 Das Europäische Parlament und die Phase des Politikentwurfs	206
5.3.2 Das Europäische Parlament und die Entscheidungsphase	206
▪ Ausschüsse des Parlaments	211
▪ Der Rapporteur	212
▪ Intergroups	213
5.3.3 Das Europäische Parlament und die Implementations- und Kontrollphase	215
5.3.4 Zusammenfassung: Die Zugangspunkte des Europäischen Parlaments	217
5.4 Zusammenfassung: Die Zugangspunkte der EU-Organe	220
6. Eurocities	223
6.1 Entstehung und Entwicklung von Eurocities	223
6.2 Ziele von Eurocities	226
6.3 Mitgliedschaft von Eurocities	228
6.3.1 Die Mitglieder von Eurocities	228

6.3.2 Stand der Mitgliedschaft 2005	229
6.3.3 Die Partner von Eurocities.....	233
▪ Die assoziierten Partner	234
▪ Die assoziierten Geschäftspartner.....	235
6.3.4 Austritte aus der Organisation	235
6.4 Die Finanzen von Eurocities.....	236
6.5 Struktur der Organisation	239
6.5.1 Die Generalversammlung.....	239
6.5.2 Das Executive Committee	241
6.5.3 Der Präsident von Eurocities	244
6.5.4 Die Eurocities Foren	245
6.5.5 Die Eurocities Arbeitsgruppen	249
▪ Ein Beispiel: Die Arbeitsgruppe Services of General Interest.....	252
6.5.6 Das Brüsseler Büro von Eurocities	254
6.6 Die Legitimationsstrukturen von Eurocities	257
6.7 Die Verfahren zur Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung in Eurocities.....	259
6.8 Die Lobbying-Strategie von Eurocities	265
6.9 Zusammenfassung Eurocities	270
7. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas - RGRE	277
7.1 Entstehung und Entwicklung des RGRE	277
7.2 Ziele des RGRE	282
▪ Die Förderung von Städtepartnerschaften.....	283
▪ Die Förderung lokaler Demokratie	283
▪ Die Förderung einer europäischen Föderation und die Vertretung subnationaler Interessen in der EU	284
7.3 Mitgliedschaft des RGRE	286
7.3.1 Mitglieder des RGRE.....	286
▪ Die nationalen Sektionen.....	286
▪ Die anderen Mitgliedergruppen	287
7.3.2 Der Stand der Mitgliedschaft 2005	288
7.4 Die nationalen Sektionen im RGRE: Ein Vergleich von Deutschland, Frankreich und Großbritannien	292
7.4.1 Die deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas – die RGRE-DS.....	295
7.4.1.1 Entstehung und Entwicklung der RGRE-DS	295
7.4.1.2 Ziele und Aufgaben der RGRE-DS.....	298
7.4.1.3 Mitglieder der RGRE-DS	298
7.4.1.4 Finanzen der RGRE-DS	299
7.4.1.5 Struktur der RGRE-DS	300
▪ Die Delegiertenversammlung der RGRE-DS.....	300
▪ Der Hauptausschuss der RGRE-DS.....	301
▪ Das Präsidium der RGRE-DS.....	302
▪ Der Generalsekretär und die RGRE-DS-Geschäftsstelle	303
▪ Die Fachausschüsse der RGRE-DS.....	303
7.4.1.6 Die Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung in der RGRE-DS	304
7.4.1.7 Rolle im RGRE	305
7.4.1.8 Zusammenfassung RGRE-DS	306
7.4.2 Die französische Sektion des RGRE – Die Association Française du Conseil des Communes et Régions d' Europe.....	307
7.4.2.1 Entstehung und Entwicklung der AFCCRE	307
7.4.2.2 Ziele und Aufgaben der AFCCRE	309
7.4.2.3 Mitglieder der AFCCRE	309
7.4.2.4 Finanzen der AFCCRE	311
7.4.2.5 Struktur der AFCCRE	311
▪ Die Generalversammlung	311
▪ Das Comité Directeur	312

▪ Das Präsidium der AFCCRE	313
▪ Das Bureau der AFCCRE	314
▪ Die Geschäftsstelle der AFCCRE	314
▪ Die Arbeitsgruppen der AFCCRE	315
7.4.2.6 Die Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung in der AFCCRE	316
7.4.2.7 Rolle im RGRE	317
7.4.2.8 Zusammenfassung AFCCRE	318
7.4.3 Die britische Sektion des RGRE – das Local Government International Bureau	319
7.4.3.1 Entstehung und Entwicklung des LGIB	319
7.4.3.2 Ziele und Aufgaben des LGIB	321
7.4.3.3 Mitglieder des LGIB	321
7.4.3.4 Finanzen des LGIB	322
7.4.3.5 Struktur der Organisation	323
▪ Das European and International Panel der Local Government Association for England and Wales	323
▪ Das LGIB Board of Directors	324
▪ Das Local Government International Bureau	324
7.4.3.6 Die Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung im LGIB	325
7.4.3.7 Rolle des LGIB im RGRE	327
7.4.3.8 Zusammenfassung LGIB	329
7.4.4 Ergebnisse aus dem Vergleich der drei Fallstudien	330
7.5 Finanzen des RGRE	336
7.6 Struktur des RGRE auf supranationaler Ebene	337
7.6.1 Die Delegiertenversammlung	337
7.6.2 Das Policy Committee	339
7.6.3 Das Präsidium des RGRE	340
7.6.4 Das Exekutivbüro	341
7.6.5 Der Finanzausschuss	342
7.6.6 Das Generalsekretariat und die Geschäftsstelle	342
7.6.7 Die Direktorenversammlung	343
7.6.8 Die Arbeitsgruppen des RGRE	345
7.6.9 Die Politikforen des RGRE	347
7.7 Die Legitimationsstrukturen im RGRE	348
7.8 Die Verfahren zur Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung im RGRE	350
7.9 Die Lobbying-Strategie des RGRE	355
7.10 Zusammenfassung RGRE	359
8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	368
8.1 Eurocities und RGRE im Vergleich	368
8.1.1 Zum strukturellen Aufbau der Organisationen	368
8.1.2 Die Organisationen und ihre Mitgliedschaftslogik	369
8.1.3 Die Organisationen und die Einflusslogik des EU-Regelsystems	372
8.1.4 Die Organisationen und ihr Beitrag zur Effizienz, Effektivität und Legitimation des EU-Mehrebenensystems und der EU-Politik	377
8.2 Die Handlungsmöglichkeiten von Städten im EU-Mehrebenensystem: Schlussfolgerungen	381
8.2.1 Städte im EU-Mehrebenensystem: Zwischen Government und Governance	381
8.2.2 Städte als Lobbyisten im politischen Regelsystem der EU	385
8.3 Städte als politische Akteure im EU-Mehrebenensystem: Ein Ausblick	390
Anhang	396
Anhang I: Tabelle 7: Aufteilung des EU-Budgets 1988 – 2013	396
Anhang II: Tabelle 8: Zuwächse der Eurocities Mitgliedschaft von 1991 bis 2005	397
Anhang III: Tabelle 9: Eurocities - Foren und Arbeitsgruppen 2006	399
Anhang IV: Tabelle 10: RGRE Mitgliedschaft 2005	400
Anhang V: Tabelle 11: RGRE - Arbeitsgruppen und Foren 2006	403
Anhang VI: Verzeichnis der zitierten Interviews	404
Literatur	405

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AFCCRE	Association Française des Communes et Régions d'Europe
AICCRE	Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
ADF	Assemblée des Départements de France
AdR (als Literaturangabe EU-AdR)	Ausschuss der Regionen
AMF	Association des Maires de France
ARF	Association des Régions de France
Art.	Artikel
ASTV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bzw.	beziehungsweise
CEMR	Council of European Municipalities and Regions
COREPER	Comité des Représentants Permanents
COSLA	Convention of Scottish Local Authorities
ders.	derselbe
dies.	dieselbe, dieselben
DLkrT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EAGFL	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGFL - A	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung
EAGFL - G	Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Garantie
ebd.	ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte in der Fassung vom 29.6.1987.
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EU	Europäische Union
EU-Kommission (als Literaturangabe EU-K)	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
EU-P (nur als Literaturangabe)	Europäisches Parlament
ESF	Europäischer Sozialfonds
et al.	et alii
EUGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FN	Fussnote

FV	Französische Verfassung in der Fassung vom 1.3.2005
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion der EU-Kommission
GI	Gemeinschaftsinitiative
GLA	Greater London Authority
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 26.7.2002
i.d.R.	in der Regel
IR	Internal Rules oder interne Regeln
i.V.m.	in Verbindung mit
IULA	International Union of Local Authorities
KGRE	Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (beim Europarat)
LGA	Local Government Association for England and Wales
LGIB	Local Government International Bureau
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NILGA	Northern Ireland Local Government Association
PEA	Platform of European Associations representing Local and Regional Authorities
PJZ	polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit
PPP	Public Private Partnership
RDA	Regional Development Agency
RGE	Rat der Gemeinden Europas
RGRE	Rat der Gemeinden und Regionen Europas
RGRE - DS	Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion
VEG	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, konsolidierte Fassung C 325/33 vom 24.12.2002.
Verb.	Verband
VEU	Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassung C325/5 vom 24.12.2002.
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa in der Fassung vom 16.12.2004

Verzeichnis der Schaubilder und Tabellen

Schaubild 1: Die Einflussmöglichkeiten von Städten im EU-Mehrebenensystem	Seite 23
Schaubild 2: Das EU-Mehrebenensystem als Tempelkonstruktion	Seite 72
Schaubild 3: Das Mitentscheidungsverfahren	Seite 83
Schaubild 4: Aufteilung des EU-Budgets	Seite 110
Schaubild 5: Eurocities Zuwachs der Mitgliedschaft total	Seite 229
Schaubild 6: Entwicklung der Eurocities Mitgliedschaft nach Gruppen	Seite 231
Schaubild 7: Eurocities: Mitgliedszahlen der großen EU-Staaten	Seite 233
Schaubild 8: Geographische Verteilung der Eurocities-Mitglieder 2005	Seite 236
Schaubild 9: Eurocities' Legitimationsstrukturen	Seite 258
Schaubild 10: Eurocities' Prozess der Wissensgenerierung	Seite 260
Schaubild 11: RGRE: Mitgliedschaft	Seite 291
Schaubild 12: die Legitimationsstruktur des RGRE	Seite 349
Schaubild 13: RGREs Prozess der Wissensgenerierung	Seite 351
Tabelle 1: idealtypische Governance-Formen in modernen Gesellschaften	Seite 50
Tabelle 2: Aktivitäten der Komitologie 2000-2004	Seite 201
Tabelle 3: Mitglieder von Eurocities 2005 nach Herkunftsländern	Seite 230
Tabelle 4: Eurocities: Anzahl der assoziierten Partner nach Herkunftsland	Seite 234
Tabelle 5: Eurocities: Mitgliedsbeiträge 2003-2006	Seite 237
Tabelle 6: RGRE: Mitgliedschaft 2005 nach Herkunftsländern	Seite 288
Tabelle 7: Aufteilung des EU-Budgets 1988-2013	Seite 396
Tabelle 8: Zuwächse der Eurocities Mitgliedschaft von 1991 bis 2005	Seite 397
Tabelle 9: Eurocities - Foren und Arbeitsgruppen von 2006	Seite 399
Tabelle 10: RGRE Mitgliedschaft 2005	Seite 400
Tabelle 11: RGRE - Arbeitsgruppen und Foren 2006	Seite 403
Verzeichnis der zitierten Interviews	Seite 404

Vorwort und Danksagung

Die Idee zu dieser Untersuchung entstand durch meine Mitarbeit im Forschungsprojekt „Governance durch transnationale Netzwerkorganisationen“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Im Rahmen dieses Projektes ließen sich die beiden für diese Arbeit grundlegenden Forschungsinteressen wunderbar verbinden: Auf der einen Seite das Interesse an der Entwicklung der EU und den Auswirkungen der Europäischen Integration, mit besonderem Blick auf die europäischen Städte. Auf der anderen Seite die Frage nach neuen, transnationalen Organisations- und Governance-Formen jenseits traditioneller nationalstaatlicher Zuordnungen. Im Forschungsobjekt der pan-europäischen Städteverbände bot sich eine schöne Gelegenheit, beides zu verfolgen und durch diese Verknüpfung über die gängigen Modelle und Erklärungen für das EU-Mehrebenensystem hinaus zu gehen.

Dem entsprechend ist der Inhalt dieser Arbeit für drei Gruppen von Lesern interessant: Zum ersten für Personen, die sich für die Auswirkungen der Europäischen Integration auf die europäischen Städte und deren damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten interessieren. Zum zweiten für diejenigen, die der Frage nachgehen, welche Möglichkeiten nicht-nationalstaatliche Akteure haben, durch Lobbying System und Policy-making der EU zu beeinflussen. Zum dritten für Personen, für welche die Struktur und Funktionsweise von internationalen und transnationalen nicht-staatlichen Organisationen im Mittelpunkt steht. Naheliegenderweise finden sich im Folgenden zuvorderst europäische Städte als Akteure in solchen Organisationen wieder. Das von mir (weiter-)entwickelte Konzept eignet sich allerdings meines Erachtens nach auch, um die Organisations- und Lobbying-Fähigkeiten anderer kollektiver Akteure zu analysieren.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei den vielen Personen bedanken, deren Unterstützung diese Arbeit erst möglich gemacht hat. Alle aufzuzählen, die in den über vier Jahren Arbeit am vorliegenden Text durch Rat, Kritik und sonstige Hilfen mitgewirkt haben, ist unmöglich. Einige wenige darf ich aber nennen:

Mein Dank gilt an erster Stelle meinem Doktorvater Prof. Dr. Hubert Heinelt, der mir die Promotion an der TU Darmstadt ermöglicht, diese Arbeit betreut und mit sehr wertvollen Ratschlägen begleitet hat. Großer Dank gebührt außerdem dem Leiter „meiner“ Abteilung am WZB, Prof. Dr. Wolfgang van den Daele und meiner Projektleiterin, Dr. Kristine Kern. Sie haben mich nicht nur mit vielen wissenschaftlichen Hinweisen unterstützt, sondern mir neben den intellektuellen und arbeitszeitlichen auch die finanziellen Freiräume ermöglicht, um diese

Arbeit vor allem in der reiseintensiven Anfangsphase auf einen guten Weg zu bringen. An dieser Stelle Danke ich auch ganz besonders Dr. Thomas Kalinowski für seinen wissenschaftlichen und auch freundschaftlichen Rat. Des Weiteren möchte ich Werner Fiedler und Dr. Eike Hebecker stellvertretend für die ganze Hans Böckler Stiftung danken. Das mir von der Stiftung gewährte Promotionsstipendium bildete die finanzielle Grundlage dieser Arbeit, darüber hinaus habe ich viel vom vorzüglichen Seminar-Angebot und von den Reisekostenzuschüssen der Stiftung profitiert.

Ferner bedanke ich mich sehr bei allen Vertretern der Städte, Verbände und EU-Organen sowie ihren Mitarbeitern, die mir die Interviews ermöglicht haben. Ihre Namen alle aufzulisten würde den Rahmen sprengen. Ohne die Materialien und vor allem die Zeit, die sie mir gewidmet haben, wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen.

Dann bedanke ich mich bei meinen drei „Sprach-Teams“, Simone Niederhafner und Christoph Blahowetz, Birgit Niederhafner, Julia Thompson-Kleser und Mary Kelly-Bibra sowie Julia Schreiner und Alexandre Gilles, für ihre kritische und aufmerksame Begleitung bei der Erstellung der Fragebögen und Texte. Für die Unterstützung im graphischen Bereich bedanke ich mich bei Katia Lungmuss. Für alle noch im Text befindlichen Unzulänglichkeiten trägt allein der Autor die Verantwortung.

Danken will ich auch allen Mitgliedern meiner damaligen Band *parq* und Thorben Prenzel, die mir im persönlichen Bereich den Rücken stärkten, wenn es notwendig war.

Zum guten Schluss: Besonderer Dank gilt Kerstin Böning, die mir auch in den schwierigen Stunden des Promotionsprozesses stets Verständnis und Vertrauen entgegenbrachte. Ganz herzlich möchte ich mich auch bei meinen Eltern bedanken, auf deren liebevolle und großzügige Unterstützung ich mich jeder Zeit verlassen kann.

Berlin, im März 2008

Stefan Niederhafner

Die Arbeit wird als vergleichsweise barrierefreie Online-Publikation veröffentlicht. Die nicht-kommerzielle Verwendung des Textes in allen seinen Teilen ist unter Angabe der Quelle ausdrücklich erwünscht, bei kommerzieller Verwendung wenden Sie sich bitte an den Autor.

Fragen oder Kommentare zur vorliegenden Arbeit sind immer willkommen.

Bitte senden Sie eine Email an:

info@niederhafner.eu

1. Einleitung

Die fortschreitende Entwicklung der Europäischen Union verändert die herkömmliche Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen in den politisch-administrativen Systemen ihrer Mitgliedstaaten auf allen Ebenen deutlich. Im Zusammenhang mit den als „Europäische Integration“ und „Europäisierung“¹ beschriebenen Prozessen werden in der EU politische Entscheidungen in zunehmendem Maße „gemeinsam“ und auf Ebene der EU gefällt. Dabei werden nicht nur immer neue Kompetenzen auf die EU-Ebene verlagert. Auch die Dichte und Eingriffstiefe der EU-Rechtsakte gegenüber den nachrangigen Ebenen erhöht sich fortlaufend. Die mit der EU-Politik verbundenen Rechtsakte genießen Vorrang vor nationalem Recht und betreffen damit nicht nur die nationalstaatlichen, sondern auch die subnationalen Ebenen. Das schließt die kommunale Ebene und damit die europäischen Städte ein. Spätestens seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und der Implementation des Binnenmarktes 1987 erfuhren die Rechtsetzungstätigkeiten der EU eine Ausweitung in nahezu alle politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen² Bereiche. Die EU war „vor dem oder sogar im Rathaus angekommen“ (I_RGRE_DS 2005: 10). Seitdem werden die Handlungsmöglichkeiten europäischer Städte in zunehmendem Maße durch EU-Recht (mit-) bestimmt, und immer deutlicher greift die Regelsetzung der EU-Ebene unmittelbar in das Handeln der kommunalen Akteure ein.

Je größer die Kompetenzen werden, welche die EU von den Nationalstaaten übertragen bekommt und je tiefer die Reichweite der EU-Entscheidungen, umso wichtiger wird, dass die Politik der EU auf aktuelle Probleme der Bürger reagiert, wirksame Maßnahmen bereit hält und aus Sicht der Bevölkerung eine ausreichende politische Legitimation aufweist.

Um eine möglichst „gute Politik“ zu entwickeln, die den Problemen vor Ort gerecht wird und die Interessen der Betroffenen widerspiegelt - kurz: die effizient, effektiv und politisch akzeptiert ist - liegt es für die EU-Organe nahe, bei der Entwicklung von Politik auf das Wissen und die Erfahrungen der Städte zuzugreifen. Damit soll auch die spätere Umsetzung der EU-Politik durch die Betroffenen gewährleistet und, nicht zuletzt, das demokratische

¹ „Europäisierung“ bzw. „Europeanization“ verstehe ich Radaelli folgend als „processes of (a) construction (b) diffusion (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' (...) and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies (Radaelli 2000: 4, Anführungszeichen im Original). Damit adressiert Europäisierung Prozesse, die zwar mit der EU verbunden sind, aber nicht zu einer gleichförmigen bzw. konvergenten Entwicklung der verschiedenen territorialen oder sozialen Einheiten Europas führen müssen. Als Europäische Integration bezeichne ich die Vorgänge, bei denen Nationalstaaten ihre Ressourcen vereinigen und supranationale Institutionen (zum Institutionenbegriff siehe Abschnitt 2.1) ins Leben rufen. Europäische Integration ist eine Bedingung für Europäisierung (Radaelli 2000: 6, siehe auch Vink 2003, Radaelli 2004).

² Unter Zivilgesellschaft verstehe ich bereichsbezogen denjenigen Teil sozialer Interaktion, der weder dem staatlichen Sektor noch der Privatsphäre zugerechnet werden kann, und nicht der Gewinnerwirtschaftung in ökonomischem Sinne dient (vgl. Geißel 2005).

Defizit verringert werden, das der „EU-Bürokratie“ (vgl. Bach 1999) in Brüssel oft attestiert wird. Insbesondere die EU-Kommission verspricht sich von der besseren Einbindung der kommunalen Ebene in die Prozesse auf EU-Ebene Verbesserungen hinsichtlich der genannten Aspekte, wie sie unter anderem in ihrem Weißbuch zum europäischen Regieren von 2001 deutlich zum Ausdruck³ brachte.

Hierbei erschöpft sich die Rolle, die Städte im Mehrebenensystem der EU einnehmen können, nicht darin, auf übergeordneter Ebene entwickelte und beschlossene Politiken auszuführen. Denn Städte spielen für die Entwicklung moderner Gesellschaften eine zentrale Rolle. Das gilt in besonderem Maße für die EU, denn Europa ist ein Kontinent, der vergleichsweise stark urban geprägt ist. Gemäß EU-Kommission leben rund 80% der EU-Bürger in städtischen Gebieten (EU-K 2004b: 3). Städte sind Standorte für Industrie, Dienstleistungswirtschaft sowie für wissenschaftliche Einrichtungen wie Hochschulen, Universitäten und privatwirtschaftliche Forschungs- und Entwicklungszentren. Sie sind die Knotenpunkte im Infrastruktursystem. Sie bieten Raum für Kunst, Musik und Kultur. Aufgrund der hohen Konzentration von menschlichen Aktivitäten sind Städte aber auch der Ort, an dem sich die negativen Seiten der gegenwärtigen Gesellschaftsentwicklung am stärksten auswirken. Probleme wie Umweltverschmutzung, Kriminalität oder ethnische Spannungen gewinnen in dicht besiedelten Gebieten neue Dimensionen. Durch den Umbau ganzer Wirtschaft- und Produktionssektoren, einhergehend mit entsprechenden sozialen Verschiebungen, entstehen in Ballungsräumen so genannte „deprivierte Viertel“, in denen sich die „Modernisierungsverlierer“ sammeln. Kulturelle und gesellschaftliche Konfliktlinien treten deutlicher und zwischen größeren Personengruppen zu Tage als in ländlichen Regionen. So sind Städte nicht zuletzt auch der Platz, an dem die gesellschaftlichen Spannungen und soziale Konflikte intensiver ausgetragen werden als in anderen Räumen. Diese globalen Entwicklungen werden durch die EU, vor allem durch den Binnenmarkt, deutlich verstärkt und betreffen nicht nur die großen „global cities“ (Sassen 1991), sondern alle Städte Europas.

Durch die beschriebenen Dynamiken und die „Nähe“ zu den konkreten gesellschaftlichen Entwicklungen verfügen Städte, verglichen mit den anderen Ebenen des politisch-administrativen Systems, früh über das Wissen um entstehende politische Probleme. Außerdem haben sie Erfahrungen bei der Umsetzung verschiedener Lösungsalternativen und kennen deren konkrete Auswirkungen. Darüber hinaus aggregieren sie über ihre demokratischen politischen Systeme die Interessen ihrer Bürger, wenn sie politische Fragen per Wahl entscheiden lassen.

³ „Die derzeitige Arbeitsweise der Union erlaubt jedoch keine angemessene Interaktion im Rahmen einer Partnerschaft auf mehreren Ebenen, einer Partnerschaft, bei der die nationalen Regierungen ihre Regionen und Kommunen in die Gestaltung der europäischen Politik voll einbeziehen“ (EU-K 2001: 16).

Die Integration der Städte in die Entstehung und Entwicklung von EU-Politik scheint deshalb naheliegend, ganz abgesehen davon, dass sie als Teil der untersten staatlichen Ebene generell für die Umsetzung zahlreicher EU-Politiken verantwortlich sind. Allerdings ist die Frage, ob und wie eine derartige Einbindung der Städte in die EU-Politik erfolgt, und inwieweit die Städte tatsächlich zur besseren Effizienz, Effektivität und Legitimation von EU-Politik beitragen, bislang kaum untersucht. Die vorliegende Arbeit trägt dazu bei, diese Lücke zu schließen. Hierbei soll nicht auf einzelne EU-Policies im Sinne einer materiellen Policy-Analyse fokussiert werden. Vielmehr wird der politische Prozess im EU-Mehrebenensystem analysiert und nach den Möglichkeiten eines generellen und systematischen Beitrags der lokalen Ebene zur EU-Politik gefragt. Anders ausgedrückt: Die vorliegende Arbeit untersucht die Frage, ob die Städte als politische Akteure im EU-Politikprozess, der mit der Problemwahrnehmung beginnt, über die Erarbeitung von (alternativen) Lösungsvorschlägen und der eigentlichen politischen Entscheidung bis hin zur Umsetzung konkreter Maßnahmen führt, gelten können.

Was eine Stadt ist, ist in Europa keineswegs einheitlich definiert und ihre territorialen, funktionalen und politischen Zuweisungen sind von Staat zu Staat sehr verschieden. Hinzu kommt, dass durch die allgemeine Auflösung hergebrachter Zuweisungen und Grenzen der Unterschied zwischen Stadt, Umland und Region zunehmend schwer zu definieren ist. Suburbanisationsprozesse weiten Stadtgrenzen aus und verwischen traditionelle Stadt-Umland-Grenzen. Transport- und Verkehrsnetze einer Stadt reichen weit in die umliegenden Gebiete hinein, und ihre Entwicklung als regionales ökonomisches Zentrum ist oft entscheidend für das Wohl oder Wehe des gesamten Hinterlandes. Auch die angesprochenen Probleme überschreiten oft die Stadtgrenzen. Insbesondere in Metropol-Regionen verschwimmen territoriale und funktionale Grenzen zwischen subnationalen Gebietskörperschaften in zunehmendem Maße (Le Galès 2002: 22ff, Kübler/Heinelt 2005). Dies gilt nicht nur für die größten europäischen Ballungsräume wie Rhein-Ruhr, Greater London oder Ile de France. Vielmehr sind bereits im Falle „durchschnittlicher“ Städte derartige Grenzen oft schwer zu ziehen. Überall in Europa bilden sich Zweckverbände, „coopérations intercommunales“ oder „metropolitan areas“, in denen sich kommunale Gebietskörperschaften zusammenschließen, sei es zur Problembearbeitung oder zum Aufbau politischer Kapazitäten.

Um für diese Arbeit „die Stadt“ dennoch von anderen Gebietskörperschaften unterscheiden zu können, ziehe ich zwei Kriterien heran: Eine Stadt im hier verwendeten Sinne weist erstens ein hinreichendes Maß an „urbaner“ Verflechtung von sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Vorgängen (hierzu Weber 1980 (1921): 727ff und Le Galès 2002: 8ff) auf und verfügt zweitens über ein gewähltes politisches Führungsgremium, welches für das entsprechende Gebiet die Vertretungsgewalt innehat. Eine Stadt definiert sich in diesem

Sinne nicht zuletzt dadurch, dass das entsprechende Gebiet nach außen hin als „Stadt“ auftritt⁴.

Die Bedeutung der Regionen für die EU wird unter dem Stichwort „Europa der Regionen“ bereits seit Ende der 1980er eingehend untersucht. Nicht zuletzt unter dem Eindruck der EU-Kohäsionspolitik, bezeichnenderweise auch oft europäische Regionalpolitik genannt, hat sich die regionale Ebene als Teil der EU in wissenschaftlichen und politischen Diskussionen etabliert. Die kommunale Ebene spielte, und spielt, bislang nur eine sehr untergeordnete Rolle. Dies entspricht nicht der Bedeutung, die Städte für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der EU haben. Darüber hinaus ist die lokale Ebene die, auf der eine Vielzahl der EU-Rechtsakte letztlich implementiert und exekutiert werden. Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und der Eigenschaft der Städte, demokratisch verfasste Gebietskörperschaften zu sein, ist die Frage berechtigt, inwieweit die Städte ihre Interessen im politischen Prozess auf EU-Ebene selbstständig vertreten können, in Ergänzung oder gar Konkurrenz zu den anderen Ebenen.

Bis in die 1990er Jahre hinein beschränkten sich die europäischen Städte als unterste staatliche Verwaltungsebene in Hinblick auf politische Vorgaben der EU hauptsächlich auf deren Umsetzung. Die Vorgänge auf europäischer Ebene waren den Städten kaum zugänglich, in die Entscheidungen waren sie nicht involviert. Das führte stellenweise dazu, dass einzelne EU-Rechtsakte „have come upon them like a bolt out of the blue“ (Le Galès 2002: 97). Um diese Situation zu ändern bemühten sich die Städte vor allem im Verlauf der 1990er um eine bessere Integration in die politischen Vorgänge auf der EU-Ebene. Dabei beschränkten sie sich jedoch nicht nur auf eine bessere Informationsversorgung, sondern begannen ihre Positionen und Interessen aktiv in Brüssel zu vertreten und sich als politische Akteure zu etablieren. Mangels formaler Mitspracherechte bedienten sie sich dabei vorzugsweise informeller Lobbying-Arbeit.

Wie im späteren Verlauf der Arbeit deutlich wird, kann man mit Blick auf die Städte zwei verschiedene Formen von Lobbying-Maßnahmen unterscheiden: politisches Lobbying einerseits und projektorientiertes Lobbying andererseits. Unter politischem Lobbying verstehe ich im Folgenden informelle Aktivitäten, die auf die Beeinflussung einer allgemein

⁴ Insofern behandle ich im Folgenden z.B. Lille (formal eine „communauté urbaine“ mit 87 einzelnen Gemeinden (hierzu Abschnitt 4.1.2)), Berlin oder London (letztere sind formal als regionale Gebietskörperschaft konstituiert) als Städte. Gebiete, die eine Stadt im hier beschriebenen Sinne direkt umgeben, aber eigene bzw. andere politische Strukturen aufweisen, wie z.B. Frankfurt-Rhein-Main oder Liverpool-Merseyside, bezeichne ich als „Stadt-Umland-Region“. Im Unterschied dazu bezeichnet „Region“ im Folgenden übergeordnete territoriale Gebietseinheiten wie etwa die deutschen Flächen-Bundesländer, die französischen „régions“ und die englischen „regions“.

gültigen, in der Regel in Form eines Rechtsaktes verfassten politischen Entscheidung abzielen. Davon zu unterscheiden ist projektorientiertes Lobbying, in dem die informellen Aktivitäten auf konkrete, in der Regel exekutive Entscheidungen abzielen, wie z.B. die Entscheidung über den Austragungsort einer Messe oder eines Sportereignisses, die Durchführung eines konkreten Infrastrukturprojektes oder die Ansiedlung einer bestimmten Firma. Städte betreiben beides. Allerdings will ich mich vor allem auf das politische Lobbying, auf den Versuch, die allgemein verbindlichen Regeln im System der EU zu verändern, konzentrieren. Die damit verbundenen forschungsleitenden Fragen sind: Warum engagieren sich die Städte in diesem Sinne politisch auf EU-Ebene? Wo und wie greift die EU tatsächlich in die Handlungsmöglichkeiten der Städte ein? Wie sind die formalen Mitsprachemöglichkeiten der Städte direkt auf EU-Ebene, aber auch vermittelt über die nationalen Mitgliedstaaten zu bewerten? Wie betreiben die Städte politisches Lobbying, wie organisieren sie sich? Wo arbeiten sie unabhängig von oder in Konkurrenz zu einander?

Dass die europäischen Städte in den 1990ern ihr Interesse an der EU entdeckten, war vor allem der Dynamik des Binnenmarktes geschuldet. Die Anzahl der für sie relevanten Rechtsakte auf EU-Ebene stieg beständig, ebenso wie die Standortkonkurrenz mit anderen Städten. Hinzu kamen Entwicklungen in der europäischen Kohäsionspolitik, die den Städten in zunehmendem Maße neue Handlungsmöglichkeiten boten. Erste entsprechende Stellen innerhalb der städtischen Verwaltungen wurden eingerichtet und die bestehenden Kommunalverbände begannen auf die EU fokussierte Kapazitäten aufzubauen. Beispielsweise erweiterten die traditionellen Kommunalverbände Deutschlands oder Großbritanniens in den 1990ern ihre Europa-Referate und die dazugehörigen Brüsseler Außenstellen deutlich (hierzu Abschnitt 7.4). Der europäische Dachverband der nationalen Kommunalverbände „Rat der Gemeinden und Regionen Europas“ (RGRE) verlagerte in dieser Zeit seinen Arbeitsschwerpunkt von Paris ebenfalls nach Brüssel (hierzu Abschnitt 7.1). Darüber hinaus wurde eine Vielzahl neuer Organisationen von Städten gegründet, die von Beginn an eine pan-europäische und transnationale⁵ Struktur aufwiesen, (hierzu DIfU 1995, Kern 2001, Kern/Löffelsend 2004, Heinelt/Niederhafner 2005, Kern et. al. 2005: 30ff), wie z.B. „Eurocities“ (hierzu Abschnitt 6).

1993 erreichten die subnationalen Gebietskörperschaften im Zuge der Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag einen bemerkenswerten Erfolg auf dem Weg zu mehr politischer Mitsprache: Der Ausschuss der Regionen wurde gegründet. Seine Aufgabe war, die

⁵ In Anlehnung an Kaiser (Kaiser 1997(1970): 94) liegt Transnationalität vor, wenn zwischen Akteuren verschiedener nationalstaatlicher Systeme in bestimmten Sachbereichen soziale Interaktion stattfindet, die staatliche Grenzen überschreitet. Nationale Regierungsorgane sind daran nicht beteiligt, vielmehr „geht es um Selbstorganisation ohne Beteiligung von Nationalstaaten“ (Kern 2003). Mayer-Ries weist darauf hin, dass ein wichtiges Motiv für transnationale Strukturbildungen in „den Interessen subnationaler Akteure an Unabhängigkeit gegenüber dem Nationalstaat liegt“ (Mayer-Ries 1999: 49).

subnationalen Gebietskörperschaften besser in die EU-Ebene einzubinden, Ziel war die Verbesserung von Qualität und Legitimation der EU-Politik. Die Sitze in diesem „EU-Nebenorgan“⁶ teilen sich die Kommunen mit den Regionen, wobei die Verteilung je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ausfällt (hierzu Abschnitt 4.2). Der Ausschuss der Regionen wird, vor allem da er nur konsultative Rechte im EU-Rechtssetzungsprozess besitzt, als Informationsinstrument wohl geschätzt, als Möglichkeit, tatsächlich Einfluss zu nehmen, jedoch sehr kritisch beurteilt. Dies gilt für die Städte umso mehr, da die Sitze der nationalen Delegationen in einigen EU-Mitgliedstaaten deutlich zu Gunsten der Regionen aufgeteilt sind. Und auch über die nationalen Systeme haben die Städte wenige Möglichkeiten, direkt auf die EU-Entscheidungen einzuwirken (hierzu Abschnitt 4.1).

Doch auch ohne formale Mitentscheidungskompetenzen wollen sich die europäischen Städte, allen voran Großstädte mit den entsprechenden Ressourcen an Personal, Fachwissen und politischem „Selbstbewusstsein“, nicht mehr mit der Rolle der „betroffene Objekte“ begnügen, sondern sich als „aktive Subjekte“ (Rechlin 2004) an den Entscheidungen im europäischen Mehrebenensystem beteiligen⁷. Angesichts der fortschreitenden Europäisierung und immer umfassenderen und detaillierteren EU-Rechtssetzungen wuchs unter den Städten in der EU die Ansicht, dass die selbstständige Vertretung auf EU-Ebene zur Wahrung der eigenen Interessen notwendig sei. Die Gegebenheiten des EU-Systems führten hierbei zu zwei entscheidenden Entwicklungen: Zum einen konzentrierten sich die Städte vor dem Hintergrund der fehlenden formalen Beteiligungsmöglichkeiten auf informelle Lobbying-Aktivitäten. Zum anderen zwingt die „Einflusslogik“ des EU-Systems (hierzu Abschnitt 5) die Städte - wie generell alle Akteure, die politisches Lobbying auf EU-Ebene betreiben - zu „collective action“ (Greenwood/ Aspinwall 1998) und zum Aufbau von pan-europäischen Interessenorganisationen. Zu zahlreichen Akteuren, die sich derselben Mittel bedienen, vor allem aus dem Wirtschaftsbereich, z.B. Unternehmen und Gewerkschaften, und dem Bereich der Zivilgesellschaft, z.B. Umwelt- oder Verbraucherschutzorganisationen, liegen einschlägige Untersuchungen vor (siehe Mazey/Richardson 1993, Pedler/Schendelen 1994, Ronit/Schneider 1997, Bouwen 2001, Eising 2001, Greenwood 2003, Eising 2004, Warntjen/ Wonka 2004, Wessels 2004, Heinelt/Meinke-Brandmaier 2006). Auch zur Frage der Beteiligung oder des Einflusses von Regionen wurden bereits zahlreiche Arbeiten veröffentlicht (z.B. Hrbek/Weyand 1994, Knemeyer 1994a, Le Galès/Lequesne 1997, Saller 1999, Keating 2000, Conzelmann/Knodt 2002, Burgsmüller 2003).

Die Frage jedoch, ob die Städte im politischen System der EU, über die Rolle der untersten staatlichen Implementations- und Exekutionsebene hinaus, als politische Akteure eine

⁶ So genannt, weil es keine substanziellen Entscheidungskompetenzen hat (z.B. Schneider 2004: 140).

⁷ Hierzu auch Kern 2001, Schultze 2001, Le Galès 2002: 12, Carmichael 2005, Münch 2006.

Bedeutung haben, wurde bisher kaum erforscht. Die vorliegende Arbeit soll beitragen, diese Lücke zu schließen.

Die Literatur zum Thema „Stadt und EU“ ist überschaubar und kann in mehrere Gruppen eingeteilt werden. Erste Gruppe sind die größtenteils von „Praktikern“ bzw. Politikern der lokalen Ebene verfasste Artikel (z. B. DIfU 1995, Vontz 1998, Dieckmann 2000, Heberlein 2001, Tiefensee 2003, Hoffschulte et. al. 2004, Rühle 2004, Articus 2005). Diese Artikel sind in der Regel stark normativ und deskriptiv, und stellen die Möglichkeiten der Städte oft sehr unreflektiert dar. Auf der anderen Seite liefern sie Informationen „aus erster Hand“ und sind wichtige alternative Informationsquelle zu den Dokumenten der anderen staatlichen Ebenen, allen voran denen der EU.

Die zweite Gruppe von Arbeiten sind rechts- und verwaltungswissenschaftlich orientierte Studien, welche die formal-rechtlichen Beteiligungsmöglichkeiten der Kommunen im EU-System untersuchen. Hintergrund dieser Arbeiten ist das im deutschen Grundgesetz in Art. 28 GG verfasste Recht auf kommunale Selbstverwaltung in Verbindung mit dem in der EU geltenden Subsidiaritätsprinzip. Aus dieser Perspektive geführte Untersuchungen kommen ausnahmslos zu dem Ergebnis, dass die Kommunen durch die Umsetzung des auf EU-Ebene entwickelten und kodifizierten Rechts in ihren Selbstverwaltungskompetenzen betroffen sind, während ihnen jedoch im formalen System der EU nahezu keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die entsprechenden Entscheidungen zusteht. (z.B. Seele 1991, Knemeyer 1994, Schäfer 1998, Saller 1999, Nazarek 2001, Schneider 2004)⁸. Soweit es die formal-rechtliche Seite anbelangt, kommt die vorliegende Studie zu keinem anderen Ergebnis. Allerdings lässt diese Perspektive die Möglichkeiten der informellen Interessenvertretung nahezu völlig außer Acht und stellt insofern eine starke Verkürzung der Situation der Städte in der EU dar. Dieser Aspekt wird durch die vorliegende Arbeit ergänzt. Darüber hinaus vertreten diese Arbeiten mehr oder weniger explizit die These, dass der Sonderfall der deutschen kommunalen Selbstverwaltung den Städten ein besonders hohes Maß an eigenständigem politischem Handeln ermöglicht. Um diese Annahme zu prüfen, habe ich in die verschiedenen Arbeitsschritte dieser Arbeit einen Drei-Länder-Vergleich von Deutschland, Frankreich und Großbritannien integriert, wie im Folgenden noch erläutert wird. Es sei hier jedoch schon vorweggenommen, dass, im Gegenteil zu dieser These, gerade Städte mit geringen eigenen formalen Selbstverwaltungskapazitäten in hohem Maße eigenständige „Europapolitik“ betreiben.

⁸Die Autoren fordern oft dementsprechende Anpassungen bestehender oder die Neuschaffung weiterer EU-Institutionen. Am weitesten geht hierbei Matthias Schneider (Schneider 2004), der detaillierte Reformvorschläge für den Ausschuss der Regionen, nach Vorbild des Kongresses der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE) des Europarates, ausarbeitet.

Dritte Gruppe sind vor allem politikwissenschaftlich orientierte Arbeiten, die sich stärker mit der direkten und informellen Interessenvertretung der Kommunen in Brüssel beschäftigen, wobei alle neueren Arbeiten die in den 1990ern entstandenen Formen transnationaler Organisation hervorheben (z. B. Schultze 2001, Kern/Wegener 2002, Heinz 2005, Goergen 2006, Münch 2006). Der Großteil dieser Studien konzentrierte sich auf den Umweltbereich und untersuchte, inwieweit diese Netzwerke zu effektiven Nachhaltigkeitspolitiken beitragen⁹ (Mayer-Ries 1999, Bulkeley et al. 2003, Kern/Löffelsend 2004, Kern et al. 2005, Bulkeley/Kern 2006). Darüber hinaus widmeten sich einige kürzere Arbeiten den Vernetzungsphänomenen in bestimmten Regionen Europas, wie der Alpenregion oder dem baltischen Raum (Behringer 2003, Dorsch 2003, Kern 2004).

Innerhalb dieser Gruppe von Arbeiten konzentrierten sich vor allem Le Galès und Kern auf die Frage, ob Städte generell bzw. politikfeldunabhängig als politische Akteure im EU-System anzusehen sind. Le Galès (ders. 2002) ging hierbei von der Annahme aus, dass sich die (europäischen) Nationalstaaten als Bezugsrahmen für soziales Handeln immer mehr auflösen und untersuchte, ob die „medium-sized European city“ (ebd.: 262) genug innere Kohärenz aufweist, um als kollektiver Akteur im zunehmend konkurrenzbetonten europäischen Binnenmarkt bestehen zu können. Auch wenn er diese Frage letztendlich offen ließ, so ist seine Überzeugung vor der Überlebensfähigkeit des Modells Europäische Stadt (vgl. Webers „okzidentale Stadt“ (Weber 1980 (1921): 741)) und ihre zukünftige Bedeutung als wichtiger Akteur in der EU deutlich. Die Frage, inwieweit dabei die transnationale Vernetzung von Städten eine Rolle spielt, streifte er nur kurz, allerdings wies er darauf hin, dass „these networks are an indicator that cities are involved in a web of very varied, horizontal forms of interdependence“ (Le Galès 2002: 107).

Kern hingegen konzentrierte sich gerade auf die Analyse dieser transnationalen Vernetzung europäischer Städte. Sie wendete sich vor allem internen Aspekten der entsprechenden Organisationen zu und arbeitete drei Funktionen heraus, die diese erfüllen müssen: Die Information und Beratung der Mitglieder, die Förderung des Erfahrungsaustausches sowie die Repräsentation der Mitgliederinteressen gegenüber anderen politischen Akteuren (Kern 2001: 102). Davon ausgehend untersuchte sie die strukturellen Bedingungen, die für interne Steuerungsleistungen notwendig sind und zeigte anhand verschiedener Formen transnationaler Organisationen die Zusammenhänge zwischen Organisationsaufbau und interner Governance (z. B. Kern 2001, 2003, Kern/Löffelsend 2004). Ebenso direkt auf europäische Organisationen bezogen erläuterten Heinelt und Niederhafner 2005 verschiedene konkrete Einflussmöglichkeiten der Städte auf EU-Ebene. Sie konzentrierten sich auf die

⁹ Das hat seine Ursache nicht zuletzt im Kapitel 28 der Agenda 21, die auf dem UNO „Weltgipfel“ 1992 in Rio de Janeiro beschlossen wurde. Unter dem Namen LA 21 wurden vielfältige Aktivitäten im Umweltschutzbereich auf kommunaler Ebene durchgeführt (siehe Lafferty 2001), darunter der Aufbau verschiedener transnationaler Städtenetzwerke.

unterschiedlichen Strukturen zweier pan-europäischer kommunaler Interessenorganisationen, Eurocities und RGRE, und stellten heraus, dass unterschiedliche organisationsinterne Logiken die Möglichkeiten der Organisationen auf EU-Ebene beeinflussten (Heinelt/Niederhafner 2005).

Ferner liegen einige Arbeiten vor, die von der Situation deutscher Kommunen ausgingen. Rechlin (dies. 2004) legte auf die direkte formal-rechtliche Verbindung zwischen kommunaler und EU-Ebene Gewicht und stellte die Betroffenheit deutscher Kommunen durch EU-Recht heraus. Im Anschluss untersuchte sie, am Beispiel der Stadt Leipzig, kommunale EU-Aktivitäten und wies hier auf die zunehmende Rolle der organisierten Interessenvertretung und informellen Lobbying-Arbeit vor allem im Rahmen von Eurocities hin. Einen ähnlichen Aufbau verfolgte Münch, die mit Blick auf Städte in Nordrhein-Westfalen die „Emanzipation der lokalen Ebene“ (dies. 2006) im Rahmen der Europäisierung nachzeichnete. Den genannten Arbeiten liegt die These zu Grunde, dass verschiedene Organisationsformen sowohl in Hinblick auf horizontale Kooperationen wie auch vertikal ausgerichtete Lobbying-Aktivitäten für Städte in einem unterschiedlichen Maß tauglich sind, um die verschiedenen Ansprüche an ihre internen, auf die Mitglieder gerichteten Dienstleistungen einerseits, und ihre externen, auf die politischen Akteure der EU-Ebene gerichteten Aktivitäten andererseits zu erfüllen. Diese These wird in dieser Arbeit aufgegriffen und, wie weiter unten noch eingehender erläutert wird, anhand eines systematischen Vergleichs der beiden größten pan-europäischen Interessenorganisationen von Städten, Eurocities und dem RGRE, untersucht (siehe Abschnitt 6 und 7). Hierbei stehen insbesondere deren interne Strukturen und Prozesse im Fokus. Die so erarbeiteten Kenntnisse sind, über die organisationellen Grenzen der beiden Verbände hinaus, letztlich auch für die grundlegende Frage nach einem Beitrag der Städte zur Effizienz, Effektivität und Legitimität der EU von Relevanz: Denn die internen Qualitäten der Verbände bestimmen in hohem Maß deren Zugangsmöglichkeiten zu den politischen Prozessen auf EU-Ebene.

Es finden sich außerdem noch Arbeiten, die sich der Beziehung zwischen Städten und der EU von der europäischen Ebene aus annäherten. Tofarides, Carmichael und Frank untersuchten, wie die Städte durch EU-Politik in das EU-Mehrebenensystem einbezogen werden. Tofarides beschäftigte sich vor allem mit der Rolle der Städte in der EU-Kohäsionspolitik und erläuterte an den Beispielen Marseille und London, wie sich in gegenseitiger Einflussnahme zwischen EU und europäischen Städten letztere eigene Strukturfondsmittel durch Lobbying-Aktivitäten erarbeiteten und so ihre Handlungsoptionen im Mehrebenensystem deutlich erweiterten (Tofarides 2003). Carmichael betonte, dass Städte sowohl im positiven wie im negativen durch die Europäische Integration betroffen sind, „bearing the costs of competition rules and social legislation, and benefiting from structural activities“ (Carmichael 2005: 140). Und ebenfalls anhand der EU-Kohäsionspolitik zeigte Frank, dass in

deren Rahmen auch zunehmend wettbewerbsartige Strukturen implementiert werden. Hier drohe die Gefahr, dass die neu gewonnen Handlungsmöglichkeiten, bzw. im Fall der Kohäsionspolitik materiellen Vorteile, lediglich den wettbewerbsfähigsten Großstädten zu Gute kommen, während das ursprüngliche Ziel der Kohäsionspolitik, der europaweite soziale Ausgleich, in den Hintergrund tritt (Frank 2005: 318, vgl. hierzu Le Galès 2002: 107f und Leitner/Sheppard 2002). Die Frage, inwieweit die Interdependenzen im EU-Mehrebenensystem den Städten neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen oder ob eine steigende Rechtssetzungsaktivität der EU, verstärkt durch den dynamischen Standortwettbewerb im Binnenmarkt, lokale Entscheidungspotenziale lediglich einschränkt, wird demnach sehr unterschiedlich eingeschätzt. Auch hier soll die vorliegende Arbeit fundierte Erkenntnisse beisteuern. Hierzu wird neben den gerade erwähnten Arbeiten zur Kohäsionspolitik vor allem an die oben angeführten Studien über die Betroffenheit der Kommunen durch EU-Rechtsakte bzw. EU-Politik angeknüpft. Als exemplarische Politikfelder wählte ich die Wettbewerbspolitik und die Kohäsionspolitik aus. Beide Bereiche werden mit Blick auf die Frage untersucht, inwieweit das EU-Mehrebenensystem aus Sicht der Städte hierarchische, netzwerkartige oder wettbewerbliche Governance-Formen mit sich bringt (siehe Abschnitt 3). Insbesondere die Entwicklung der Kohäsionspolitik wird ab den Reformen 1988 und unter besonderer Berücksichtigung der direkt die Städte adressierenden Programme - im Rahmen der so genannten Gemeinschaftsinitiativen – im Detail untersucht.

Damit verbunden werden die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene, konzentriert auf die so genannte erste „Säule“ und das Mitentscheidungsverfahren (hierzu Abschnitt 3), mit Fokus auf die Städte beschrieben. Ich arbeite heraus, welche Möglichkeiten sich den Städten in den jeweiligen Politikbereichen eröffnen, die eigenen Standpunkte darzustellen, Wissen beizusteuern und zur Entstehung von EU-Politik beizutragen. Es wird geklärt, ob es für Städte über entsprechende Absichtserklärungen - wie sie z.B. im weithin diskutierten Weißbuch zum Europäischen Regieren (EU-K 2001) zahlreich zu finden sind - hinaus tatsächlich formal abgesicherte Zugänge zum EU-Politikprozess gibt. Um die Frage nach den formalen Zugängen noch unter einem weiteren Aspekt zu untersuchen, wird die Analyse der EU-Ebene in einem weiteren Arbeitsschritt mit einem Drei-Länder-Vergleich verbunden. Der Vergleich der drei Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien ermöglicht die formalen Einflussmöglichkeiten der Städte auf die politische Prozesse der EU-Ebene erstens über die jeweiligen nationalen Systeme und zweitens über den Ausschuss der Regionen mit komparatistischer Perspektive zu analysieren. So wird eine systematische und nicht nur auf den deutschen Fall bezogene Einschätzung möglich, inwieweit die EU und ihre Politik den europäischen Städten neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen oder ob der Verlust von Steuerungskompetenzen überwiegt.

Die drei Fallstudien wurden nach dem „most different systems design“ (Aarebrot/Bakka 1997: 54) ausgewählt, um die Verallgemeinerungsfähigkeit der in dieser Arbeit erarbeiteten Ergebnisse zu erweitern und generellere Aussagen zu ermöglichen. Die Städte der ausgewählten Länder repräsentieren jeweils einen Typus lokaler Gebietskörperschaften der von Hesse/Sharpe (Hesse/Sharpe 1991) unterschiedenen drei Kategorien von „local government systems“ (siehe auch Vetter/Kersting 2003: 23, Deters/Rose 2005a, Kübler/Heinelt 2005a, Heinelt/Hlephas 2006): Deutschland für die nord- und mitteleuropäische Gruppe, Frankreich für die Franco-Gruppe und Großbritannien für die Anglo-Gruppe. Wie eingangs bereits erwähnt ist das Ergebnis aus der Sicht der Städte absolut unzureichend. In allen drei politischen Systemen ist der formale Zugang der Städte zur EU-Ebene kaum gegeben, am schlechtesten ist er, nach den hier gezeigten Ergebnissen, im föderalen System Deutschlands (hierzu Abschnitt 4).

Vor diesem Hintergrund greife ich die Frage auf, inwieweit informelle Einflussnahme den Städten eine Möglichkeit bietet, die eigenen Interessen im EU-System zu vertreten. Die Städte und ihre Interessenvertreter argumentieren, dass der Einbezug ihres Wissens bei der Entwicklung und Umsetzung von EU-Politik zu einer Verbesserung von Effizienz und Effektivität derselben beiträgt¹⁰. Ferner führen sie auch die Verbesserung der Legitimation an, welche die EU und ihre Politik durch eine bessere Einbindung der Kommunen erreichen kann¹¹. Hier spielt vor allem eine Rolle, dass die Städte eine auf demokratischen Wahlen beruhende Legitimation vorweisen können, die sie von anderen Lobbyisten in Brüssel unterscheidet¹².

Um beurteilen zu können, ob die Städte diese Beiträge auf EU-Ebene tatsächlich leisten können, muss geklärt werden, welche Punkte im EU-System den Städten die Möglichkeit eröffnen, als Lobbyisten in eigener Sache einen Zugang zum Politikprozess auf EU-Ebene zu bekommen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit bei den Städten die Voraussetzungen gegeben sind, diese Zugangspunkte zu nutzen, welche Mechanismen sie dazu etablieren und wie sie die dafür notwendigen Kapazitäten aufbauen.

¹⁰ Z. B.: „The local level is where social and economic problems must be tackled, and where innovative solutions can be developed and tested. The European Union has much to gain by drawing on the expertise and creativity of its cities“ (Eurocities 2004d: 9).

¹¹ „The closer involvement of cities in national and European policy-making will also help to overcome the perception of a ‚democratic deficit‘ in the European Union, and to achieve the goal of bringing Europe „closer to the citizens“. Eurocities Vienna Declaration (Eurocities 2004d: 7, Anführungszeichen im Original).

¹² Le Galès betont die Eigenschaft europäischer Städte, „local societies“ (Le Galès 2002: 12) zu sein, wodurch sie eine weit über die formal-demokratischen Wahlsysteme hinausgehende politische Verfasstheit haben. Mit starkem Bezug auf Weber betont er unter anderem die lokale Geschichte, die soziale Struktur, die vorhandenen gesellschaftlichen Gruppen, die Stadt als Ort wirtschaftlicher Unternehmungen, den politisch-administrativen „apparatus“ und die „forms of regulation“ zwischen den Akteuren aller sozialen Bereiche vor Ort, der die Städte von anderen, in der Regel weitaus weniger komplexen sozialen Einheiten unterscheidet (ebd.: 13, 183ff, vgl. Weber 1980 (1921): 741ff).

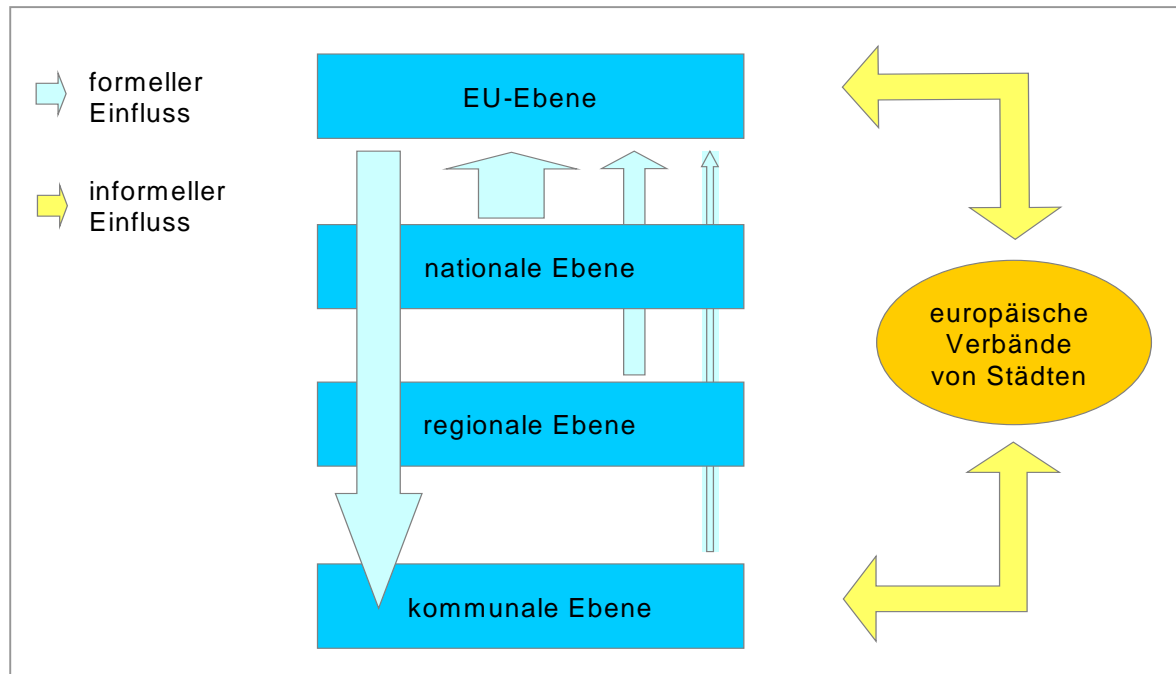
Die Annahme, dass die Städte einen Beitrag zur Effizienz, Effektivität und Legitimität der EU-Politik leisten können, eröffnet die Möglichkeit, die Beziehung zwischen Städten und den Akteuren der EU-Ebene als Austauschbeziehung zu denken. Damit kann man die Frage, ob Städte ihre Interessen über informelle Aktivitäten auf EU-Ebene einbringen können, mit tauschtheoretischen Ansätzen operationalisieren, wozu hier insbesondere auf die „access good theory“ bzw. Theorie der Zugangsgüter zurückgegriffen wird.

Diese wurde vor allem von Pieter Bouwen erarbeitet, der die Untersuchung des politischen Einflusses von Lobbying-Gruppen als Frage nach dem Zugang zu den politisch entscheidenden Organen operationalisiert (Bouwen 2001, 2003, zu weiteren Arbeiten mit dem Konzept der Zugangsgüter siehe Eising 2004 und Michalowitz 2004). Akteuren, die die entsprechenden Güter bereitstellen können, eröffnet sich im Austausch die Möglichkeit, an Einfluss zu gewinnen. Mit diesem Vorgehen wird zwar keine quantitative Aussage über Einfluss möglich, der sich in politikwissenschaftlichen Arbeiten, dieser eingeschlossen, einer konkreten Operationalisierung bis auf weiteres erfolgreich entzogen hat. Aber es wird der Aufbau von theoretisch begründeten Kategorien ermöglicht, die Aktivitäten der Städte einer vergleichenden Analyse zugänglich machen. Damit kann in der vorliegenden Arbeit über die sonst oft rein deskriptiven Darstellungen hinausgegangen und eine fundiertere Einschätzung der Rolle der Städte und ihrer Organisationen als politische Akteure im EU-Mehrebenensystem geleistet werden.

Mit Blick auf die EU-Organe definiert Bouwen verschiedene Güter, in der Hauptsache Wissen, die diese zwingend von externen Akteuren einholen müssen, um ihre Funktionen zu erfüllen. In Abschnitt 2.4 wird Bouwens theoretischer Rahmen genauer erläutert, und in Abschnitt 2.5 aufgezeigt, wie seine theoretischen Annahmen von mir zur Herausarbeitung geeigneter Analyseinstrumente an die vorliegende Fragestellung angepasst werden. Eine Prämisse aus Bouwens Konzept sei hier allerdings bereits erwähnt: Die EU-Organe sind aufgrund ihrer Aufgabenzuweisung sehr stark an Gütern interessiert, die auf europäischer Ebene aggregiert wurden und so die europaweite Situation widerspiegeln. Auf nationaler oder subnationaler Ebene bereitgestellte Güter sind für die EU-Organe im Vergleich von geringerem Wert. Wenn Städte also Zugangspunkte auf EU-Ebene nutzen wollen, müssen sie in der Lage sein, die passenden Güter auf europaweiter Stufe zu aggregieren. Dies hat die Konsequenz, dass einzelne Städte hier als Akteure kaum in Erscheinung treten, wie in Abschnitt 2.5 genauer erläutert wird. Entsprechendes Wissen wird nicht von einzelnen Städten bereitgestellt, sondern in organisierten Zusammenhängen, in Verbänden von Städten, generiert. Im Rahmen dieser Organisationen entwickeln sich auch die Strategien und Maßnahmen, mit denen diese Güter in den politischen Prozess auf EU-Ebene geleitet und so auf die Entstehung von EU-Politik Einfluss genommen wird. Das folgende Schaubild

1 stellt die gegenseitigen formalen und informellen Einflussmöglichkeiten der Städte im EU-Mehrebenensystem, wie sie bislang geschildert wurden, dar.

Schaubild 1: Die Einflussmöglichkeiten von Städten im EU-Mehrebenensystem



Quelle: eigene Darstellung.

Meine zentrale These ist, dass die europäischen Städte als politische Akteure im EU-Mehrebenensystem zur Effizienz, Effektivität und Legitimität von EU-Politik beitragen, indem sie sich an Agenda-Setting, Politikformulierung und Umsetzung von EU-Politik beteiligen. Die Einbindung der Städte erfolgt hierbei informell und vermittelt über selbstorganisierte, pan-europäische Interessenorganisationen.

Folgende Arbeitsthesen werden im Verlauf dieser Arbeit untersucht:

1. Unmittelbare Interdependenzen zwischen EU-Ebene und lokaler Ebene machen den direkten Einbezug der Städte als Akteure in die politischen Prozesse auf EU-Ebene notwendig.
2. Städte haben als Teil der untersten staatlichen Verwaltungs- und politischen Ebene, trotz unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten, vergleichbare Funktionen. Das EU-Mehrebenensystem eröffnet ihnen, über ihre herkömmlichen Kompetenzen hinaus, neue Handlungsoptionen. Weitgehende Selbstverwaltungskompetenzen ermöglichen eine bessere Nutzung dieser Optionen.
3. Den Städten stehen als unterster Regierungsebene des EU-Mehrebenensystems keine formalen Verbindungen zu den politischen Prozessen auf EU-Ebene zur

Verfügung, die einen ausreichenden Informationsaustausch und die Vertretung ihrer Interessen auf EU-Ebene gewährleisten können.

4. Zwischen EU-Ebene und den Städten entwickeln sich informelle Austauschbeziehungen, die eine direkte, dauerhafte Verbindung zwischen den Kommunen und den EU-Organen darstellen. Diese Verbindungen werden im Zuge der fortschreitenden Europäischen Integration und des fortschreitenden Wandels staatlicher Aufgabenwahrnehmung zunehmend institutionalisiert und formalisiert.
5. Die „Einflusslogik“ (hierzu Abschnitt 2.4) auf EU-Ebene erzwingt von den Städten im Bereich des politischen Lobbyings, also der Einflussnahme auf die allgemein gültigen Regeln und Kompetenzverteilungen im EU-Mehrebenensystem, den Aufbau von Organisationen. Diese Organisationen erfüllen bestimmte interne Dienstleistungen für ihre Mitglieder, ihr Hauptzweck liegt aber in der Koordination der Lobbying-Aktivitäten der Städte. Sie müssen geeignete interne Verfahren und Mechanismen entwickeln, um aus den Einzelinteressen ihrer Mitglieder europaweit gültige Positionen zu generieren. Darüber hinaus müssen sie geeignete Strategien und Maßnahmen entwickeln, um diese dann in die Politikprozesse auf EU-Ebene einzubringen.
6. Die Struktur und „Mitgliedschaftslogik“ (hierzu Abschnitt 2.4) einer Organisation bestimmt dabei in weitgehendem Maße, inwieweit sie ihren Aufgaben als Interessenorganisation nachkommen kann. Die Bedingungen, die durch die „Einflusslogik“ des EU-System gegenwärtig gestellt werden, begünstigen transnationale, auf den Austausch von Fachwissen basierende Organisationen, mit vergleichsweise homogener Mitgliedschaft. Organisationen, die auf sehr breiter, national strukturierter Mitgliederbasis vor allem die Vertretung politischer Interessen zur Aufgabe haben, können die Einflussmöglichkeiten auf EU-Ebene weniger gut nutzen.
7. Die „Einflusslogik“ in der EU führt langfristig zu dauerhaften und engen Kooperationen zwischen verschiedenen gegebenen Interessengruppen in einem Politikfeld, um so genannte „one voice positions“ zu ermöglichen. Das möglichst einheitliche Auftreten aller Akteure einer gegebenen Gruppe (von Betroffenen) ist notwendig, um sich im politischen Prozess auf EU-Ebene durchzusetzen und eigene Interessen einzubringen.
8. Im Mehrebenensystem der EU entwickeln sich zwischen den Städten und der EU-Ebene Potenziale für eine nationalstaatsunabhängige politische Steuerung. Die nationalstaatliche Ebene ist weder bei der Aggregation von Wissen, noch bei der Umsetzung von EU-Politik eine funktional notwendige Ebene, um Effizienz, Effektivität und Legitimität ausreichend sicherzustellen. Die EU-Ebene und die Städte können ihre Handlungsspielräume gegenseitig und zu Lasten der anderen Ebenen erweitern.

Der konzeptionelle Rahmen, in dem die Überprüfung der Thesen stattfindet, wird durch den akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995, Scharpf 2000) gebildet. Wie vor allem in Abschnitt 2.1 noch ausführlich dargestellt wird, übernehme ich den Institutionenbegriff des akteurzentrierten Institutionalismus, der sowohl formal-rechtliche als auch informelle Verhaltensregeln umfasst. Das EU-System wird dementsprechend als institutionelles Regelsystem verstanden, das die Handlungen der beteiligten Akteure beeinflusst, beschränkt oder erweitert. Die Akteure finden sich in einer bestimmten „Akteurskonstellation“ vor, welche die Positionen der Akteure sowie ihre Erwartungshaltungen zueinander und damit das vorhandene „Konfliktniveau“ definiert (Scharpf 2000: 128f).

Mit Blick auf den konkreten Untersuchungsgegenstand, das EU-Regelsystem und die Rolle der Städte darin, bietet sich das Konzept des Mehrebenensystems (Marks 1993, Hooghe 1995, Bache/Flinders 2004, Benz 2004b) zur Beschreibung der vorliegenden Akteurskonstellation an. In Abschnitt 2.2 werden die theoretischen Vorüberlegungen geschildert, anhand derer dann in Abschnitt 3 der konkrete Aufbau der EU analysiert wird. Das Mehrebenenkonzept eignet sich sehr gut, um die verschiedenen Ebenen im EU-System im Allgemeinen und die Verhältnisse der Städte zu den anderen Akteuren im Speziellen darzustellen.

Des Weiteren weist der akteurzentrierte Institutionalismus noch auf die Bedeutung der Interaktionsform hin, mit der die politischen Entscheidungen in einer gegebenen Akteurskonstellation getroffen, bzw. die Handlungen der beteiligten Akteure koordiniert werden. Zur analytischen Unterscheidung verschiedener Koordinationsformen führe ich in Abschnitt 2.3 drei Governance-Formen ein, die hinlänglich bekannt sind: „Wettbewerb“, „Hierarchie“, und „Netzwerk“. Wie in Abschnitt 2 ausführlich dargelegt wird, verwende ich den Governance-Begriff aus analytischer Perspektive, zur Unterscheidung idealtypischer Modelle gesellschaftlicher Handlungskoordination. Anhand dieser Typen kann aus der Perspektive der Städte untersucht werden, welche Handlungsmöglichkeiten zur Einflussnahme offen stehen, denn wie in Abschnitt 3 aufgezeigt wird, ist der Modus, der die Handlungsmöglichkeiten der Städte im EU-Regelsystem bestimmt, nicht immer derselbe.

Die stärker normativ geprägte Position, Governance von „government“ zu unterscheiden, wobei Governance für ein horizontales, partizipatives und durch Verhandlungen geprägtes Regelsystem steht, während „government“ den hierarchisch aufgebauten Staat adressiert, ist für die hier untersuchten Fragen nicht geeignet. Denn die kommunale Ebene ist ein Teil des Staatsaufbaus, also Teil des „government“, dem allerdings durch die Europäische Integration neue, hauptsächlich informelle Handlungsoptionen offen stehen. Die Städte bedienen sich bei der informellen Einflussnahme nicht-staatlicher Handlungsmuster, die über selbstorganisierte Vereine transportiert werden, welche in erster Linie den Status von Nicht-Regierungsorganisationen genießen. Adressat sind mit den EU-Organen darüber hinaus Akteure außerhalb des eigenen nationalstaatlichen Systems, das mit diesen Tätigkeiten

„kommunale(r) Außenpolitik“ (Kern 2001: 96), so die These, teilweise umgangen werden kann. Mit anderen Worten: Es geht in dieser Arbeit um die Frage, wie staatliche Akteure unterschiedlicher hierarchischer Ebenen mit nicht-staatlichen Methoden innerhalb eines „staatsartigen“ politischen Regelsystems zusammenarbeiten. Insofern adressiert diese Arbeit, zugespitzt formuliert, „governance within government“, was eine andere Perspektive als „governance vs. government“ notwendig macht.

Anhand dieses, aus dem akteurzentriertem Institutionalismus, dem Mehrebenen-Konzept und den Governance-Formen abgeleiteten, Konzepts wird in den Abschnitten 3 und 4 die Situation der Städte im EU-Mehrebenensystem beschrieben. Damit lassen sich die Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen im EU-System, sowie die formalen Zugangsmöglichkeiten der Städte zum Politikprozess auf europäischer Ebene sehr gut beschreiben und die Unterthesen 1, 2, 3 und 8 überprüfen. Hierbei werden vor allem die formal-rechtlichen Handlungsoptionen aus Sicht der Städte bewertet. Abschnitt 3 arbeitet vor allem heraus, welche Organe und welche legislativen Verfahren für die Politikbereiche entscheidend sind, deren Materien die kommunale Ebene besonders betreffen. Das sind fast ausschließlich Regelungen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft (siehe Abschnitt 3.1), die mit dem so genannten Mitentscheidungs-Verfahren getroffen werden (hierzu Abschnitt 3.3). Abschnitt 4 untersucht die formalen Einflussmöglichkeiten, die den Städten im EU-Mehrebenensystem zur Verfügung stehen. Wie oben schon erwähnt, wird in Bezug auf die grundlegende These der Arbeit festgestellt, dass die formalen Beteiligungsmöglichkeiten als nicht hinreichend zu bewerten sind, wodurch die informellen Verbindungen zwischen Städten und EU-Organen in den Fokus rücken.

Allerdings bieten die bislang eingeführten theoretischen Konzepte nur unzureichende Möglichkeiten, um die informellen Beziehungen zu erfassen. Dies betrifft weniger die funktionalen Grundlagen der Austauschbeziehungen, die sich noch mit dem Mehrebenenkonzept herausarbeiten lassen. Aber was im Konkreten innerhalb dieser Beziehung getauscht werden kann, und welche „Tausch-Logik“ sich aus der Nachfrage nach bestimmten Ressourcen und den daraus resultierenden Anforderungen an die „Anbieter“ ergibt, entzieht sich bis auf weiteres noch der systematischen Analyse. Zum Beispiel sind die Ausgangsmöglichkeiten zur Einflussnahme auf EU-Ebene aus Sicht eines regionalen, nationalen oder europaweit organisierten Verbands von Städten formal dieselben. In ihren tatsächlichen Zugangsmöglichkeiten zur EU-Politik, und damit auch ihrem Einflusspotenzial, unterscheiden sie sich jedoch ganz erheblich, wie im Laufe der Arbeit deutlich wird. Diese Aspekte des EU-Mehrebenensystems adäquat zu erfassen, erfordert den Einbezug eines weiteren theoretischen Ansatzes. Deshalb verbinde ich, hier Bouwen (ders. 2001, 2003, 2004) folgend, das bislang verwendete Konzept mit der auf tauschtheoretischen Annahmen basierenden

Zugangsgüter-Theorie. Hierfür bieten das Mehrebenenkonzept durch die Betonung der horizontalen als auch vertikalen Interdependenzen zwischen den Akteuren, sowie die Governance-Form Netzwerk durch die Betonung des gegenseitigen Austausches gute Anschlusspunkte. Mithilfe der Zugangsgütertheorie können nun anhand der bereits beschriebenen formalen Interdependenzen auch die informellen Konsequenzen herausgearbeitet werden, die sich aus ihnen ergeben. Damit werden die Unterthesen 4 bis 8 überprüfbar.

Wie bereits erwähnt geht die Zugangsgüter-Theorie davon aus, dass die EU-Organen zur Erfüllung ihrer Aufgaben bestimmte Güter nachfragen, deren Anbieter im Gegenzug Einflussmöglichkeiten erhalten. In Abschnitt 2.5 wird vorgestellt, welche Güter in dieser Arbeit als Analyse-Kategorien verwendet werden, um die Austauschbeziehungen zwischen EU-Organen und europäischen Städten zu untersuchen. Hierbei ist sowohl die Seite der Nachfrage als auch die des Angebots einzubeziehen.

Die Nachfrageseite wird vor dem Hintergrund der in Abschnitt 3 erarbeiteten Ergebnisse vor allem in Abschnitt 5 untersucht. Um präzise erfassen zu können, wann ein EU-Organ welches Gut nachfragt, wird das Mitentscheidungsverfahren in Anlehnung an den „policy cycle“ (hierzu Abschnitt 2.1. und vor allem Abschnitt 5.1.) in mehrere Phasen unterteilt und aufgezeigt, welche Bedarfe sich auf Seiten der entscheidenden Organe ergeben. Darüber hinaus werden langfristige bestehende informelle Verbindungen beschrieben, die sich nicht nur, aber insbesondere zwischen der EU-Kommission und den Städten etabliert haben.

Bei der Untersuchung der konkreten Beziehungen zwischen den EU-Organen und den Städten fällt vor allem ein Ergebnis ins Gewicht: Einzelne Städte spielen im Rahmen von politischem Lobbying nur eine untergeordnete Rolle. Die aus der Zugangsgütertheorie abgeleitete Annahme, dass einzelne Akteure bzw. einzelne Städte als „Lieferanten“ von Wissen eine bedeutende Rolle erlangen können (Bouwen 2001: 14, 19), konnte empirisch nicht bestätigt werden (hierzu Abschnitt 5)¹³. Politisches Lobbying lokaler Gebietskörperschaften findet nahezu vollständig über die selbstorganisierten Verbände und Netzwerke der Städte statt.

Die Angebotsseite wird vor allem in Kapitel 6 und 7 untersucht. Sie beschäftigen sich mit den Aktivitäten der Städte, um einen Zugang zu den Politikprozessen auf EU-Ebene zu erhalten. Hierbei konzentriere ich mich nicht auf innerstädtische Perspektive¹⁴, sondern betrachte die Städte fast ausschließlich in ihren externen Relationen im Sinne einer „städtischen Außenpolitik“ auf europäischer Ebene. Hier werden, vor dem Hintergrund der gerade

¹³ Bouwen stellt in einer späteren Untersuchung des Europäischen Parlaments ebenfalls fest, dass einzelne Unternehmen nicht die vermutete Rolle im EU-Lobbying spielen, sondern Verbände die hauptsächlich Akteure sind (Bouwen 2004).

¹⁴ Zur Frage nach den Auswirkungen der Entwicklung der EU auf die stadtinterne Governance siehe Le Galès 2002, Wilson/Game 2002, Kersting/Vetter 2003, Heinelt 2004, Denters/Rose 2005, Heinelt/Kübler 2005, Oppen et. al. 2005, Bäck et. al. 2006, Münch 2006: 173ff.

erwähnten Befunde über einzelstädtisches politisches Lobbying, vor allem kollektive Lobbying-Aktivitäten mittels Verbänden von Städten relevant.

Es gibt zwei Organisationen, die in der EU die Interessen von Städten, unabhängig von nationaler Zugehörigkeit oder inhaltlichem Zuschnitt, als „genereller Repräsentant“ der lokalen Ebene vertreten und deshalb in den Fokus dieser Arbeit rücken: Eurocities und der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE). Beide sind pan-europäische, nicht-staatliche und nicht gewinnorientierte Organisationen. Sie vertreten ihre Mitglieder explizit unabhängig der nationalen Zugehörigkeit und versuchen deren „europäische“ Interessen in alle einschlägigen EU-Politiken einzubringen.

Neben diesen Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die beiden Organisationen jedoch in wesentlichen Punkten: Eurocities entwickelte sich in den frühen 1990ern und weist hauptsächlich die Merkmale eines polyzentrischen und nicht hierarchischen Netzwerks auf, das sich in seinen internen Funktionen vor allem auf den Austausch von Fachwissen konzentriert (siehe Abschnitt 6). Der RGRE ist bereits in den 1950er Jahren entstanden und von der Struktur her wie ein klassischer internationaler Dachverband verschiedener nationaler Mitgliedsorganisationen aufgebaut. Er verfolgt vor allem politische Ziele wie die europaweite Durchsetzung der kommunalen Selbstverwaltung (siehe Abschnitt 7). In Eurocities sind nur Städte über 250.000 Einwohnern organisiert, während der RGRE vor allem als Organisation der kleineren und mittleren Städte betrachtet wird (I_AdR 2005: 41, I_EUK 2005: 43), der als europäischer Dachverband darüber hinaus aber generell alle „ortsnahen“ Gebietskörperschaften vertritt¹⁵ (vgl. Abschnitt 7.3).

Die Strukturen und Prozesse dieser beiden Organisationen werden qualitativ vergleichend untersucht. Im Fokus steht dabei, inwieweit die Zugangsgüter in hinreichender Qualität bereitgestellt werden können und die Städte somit über ihre Interessenorganisationen in der Lage sind, gegebene Zugangspunkte auf EU-Ebene zu nutzen. Dies erlaubt letztlich auch Aussagen darüber, ob Städte - vermittelt über die Verbände - tatsächlich zu einer Verbesserung der Effizienz, Effektivität und Legitimation von EU-Politik beitragen können.

Bei der Erstellung der Fallstudien wurde auf einen „Kriterienkatalog zum Vergleich transnationaler Netzwerke“ zurückgegriffen, der im Rahmen des Forschungsprojekts „Governance durch transnationale Netzwerkorganisationen“ am Wissenschaftszentrum Berlin¹⁶ erstellt wurde. Dieser Kriterienkatalog wurde vor allem mit Blick auf die internen Funktionen der Netzwerke erarbeitet. Ich passte ihn an die hier vorliegende Fragestellung an und entwickelte vor allem die Kriterien, die sich auf die externen Lobbying-Aktivitäten der

¹⁵ „The CEMR represents the cities and the regions. But in fact, from my practice as a vice president of it, the CEMR is especially oriented to the cities, but not only the big cities, but also the medium sized and small cities. So this is the large scale. They don't put a special interest, a special importance to the big cities. In contrary Eurocities is mainly oriented to the big cities“ (I_EUP_I 2005: 44).

¹⁶ Der Fragebogen fokussiert auf den Vergleich transnationaler Netzwerk-Organisationen, und besteht aus rund 40 Kriterien, verteilt auf sechs Kategorien. Er kann vom Autor zur Verfügung gestellt werden.

Organisationen beziehen, weiter. Die Fallstudien sind nach folgenden Vergleichskategorien aufgebaut:

- Entwicklung der Organisation
- Zielsetzung
- Mitgliedschaft
- Finanzierung
- Aufbau
- Legitimationsstrukturen
- Verfahren zur Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung
- Lobbying-Strategie

Um die Analyse des RGRE leisten zu können, mussten seine Suborganisationen auf nationaler Ebene mit einbezogen werden. Dies wurde anhand dreier Fallstudien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien durchgeführt, wobei die eben erwähnten Vergleichskategorien in leicht angepasster Form verwendet wurden. Diese Fallstudien sind im entsprechenden Kapitel über die Mitgliedschaft des RGRE (Abschnitt 7.4) untergebracht. Aufgrund dieser größeren strukturellen Komplexität ist die Fallstudie des RGRE quantitativ umfangreicher als die zu Eurocities.

Im ersten Teil des Abschnitts 8 findet eine vergleichende Zusammenfassung der Fallstudien zu Eurocities und RGRE statt und die Ergebnisse werden vor allem in Hinblick auf die Unterthesen 5, 6, 7 und 8 bewertet. Dabei wird herausgearbeitet, wie die Organisationen vor dem Hintergrund unterschiedlicher struktureller Voraussetzungen die internen Bedingungen schaffen, um der „Einflusslogik“ des EU-Systems und den daraus resultierenden Anforderungen an politisches Lobbying zu entsprechen.

Ferner findet sich im zweiten Teil des Abschnitts 8 die Gesamtzusammenfassung der Ergebnisse aus den einzelnen Kapiteln der Arbeit. In der Bewertung wird vor allem berücksichtigt, inwieweit von einer tatsächlichen direkten Verbindung zwischen lokaler und europäischer Ebene gesprochen werden kann und inwieweit die Ergebnisse einen substanziellen Beitrag der Städte zur EU-Politik bestätigen. Daran schließt sich in Abschnitt 8.3 ein Ausblick an, der herausstellt, welche Rolle Städte und ihre Interessenorganisationen im EU-System spielen können und welche Anforderungen hieraus für die EU-Organe resultieren, wollen sie ohne grundlegende Reformen des EU-Mehrebenensystems die Effizienz, Effektivität und Legitimität von EU-Politik verbessern. Das beinhaltet auch Überlegungen zur Kompetenzverteilung im EU-Mehrebenensystem und zur zukünftigen Rolle des Nationalstaats.

Neben den bereits erwähnten und im Folgenden noch zitierten wissenschaftlichen Studien wurde bei der Erstellung der Arbeit hauptsächlich auf Dokumente und Unterlagen der jeweiligen (EU-)Organe und Organisationen zurückgegriffen. Diese sind zu einem großen Teil über das Internet verfügbar¹⁷, wurden aber auch durch persönliche Besuche der jeweiligen Einrichtungen sowie von einschlägigen Konferenzen, Seminaren und Jahresversammlungen zusammengetragen. Darüber hinaus spielte die teilnehmende Beobachtung an den eben erwähnten Veranstaltungen vor allem für das Verständnis über die internen Prozesse der Organisationen und ihrer Beziehungen zueinander eine herausragende Rolle¹⁸. In Bezug auf die Interessen und Positionen der europäischen Städte, auf die internen Prozesse und Verfahren in den Interessenorganisationen sowie auf die Beziehungen zwischen den Städten und ihren Verbänden zu den EU-Organen stellten Interviews die hauptsächliche Informationsquelle dar. Im Rahmen der Arbeit wurden von mir 19 Interviews in Brüssel sowie mehreren Städten in Deutschland, Frankreich und Großbritannien durchgeführt¹⁹. Befragt wurden vier Personengruppen (eine vollständige Liste der einzelnen Quellen findet sich in Anhang VI):

- Vertreter von EU-Organen in leitenden Positionen bzw. Abgeordneten des Europäischen Parlaments in Brüssel (4 Interviews).
- Vertreter von RGRE und Eurocities in leitenden Positionen auf der europäischen Organisationsebene in Brüssel (3 Interviews).

¹⁷ Ich möchte an dieser Stelle auf zwei Probleme bei der wissenschaftlichen Arbeit mit Informationen aus dem Internet hinweisen: Ich habe alle Internetquellen mit dem vollständigen Url-Pfad und dem Datum der Entnahme angegeben. Allerdings gibt es vor allem in komplexen Internet-Seiten, die Darstellungsprogramme wie zum Beispiel Flash verwenden, keine Url-Anzeige für Daten in untergeordneten Verzeichnissen. Als Quellenangabe kann so lediglich auf die Hauptseite des Anbieters verwiesen werden. Ferner handelt es sich beim Internet um ein sehr schnelles Medium. Während der Zeit, in der die Arbeit erstellt wurde, veränderten unter anderem die Stadt München, Eurocities, der RGRE sowie die Europäische Union ihre Internetseiten von Grund auf. Zum Beispiel wechselte die EU ihre offiziellen Seiten von der main domain <<http://europa.eu.int>> zu <<http://europa.eu>>. Dadurch werden die Daten mit den hier verwendeten alten Urls oft nicht mehr einsehbar. Ich habe von einer Vielzahl der von mir verwendeten Internetseiten Ausdrücke erstellt und archiviert, die bei Bedarf eingesehen werden können.

¹⁸ Ich nahm unter anderem am „Europäischen Städtetag“ des RGRE 2003 in Posen, der „Eurocities Generalversammlung“ 2003 in Porto, der „Eurocities conference on European and local governance“ 2003 in Den Haag, der „Delegiertenversammlung/Europakongress der Deutschen Sektion des RGRE“ 2003 in Rastatt sowie am „European Summit of Regions & Cities“ 2005 des Ausschusses der Regionen teil.

¹⁹ Die Interviews wurden anhand eines vorab verschickten Leitfadens mit offenen Fragen durchgeführt und dauerten, abhängig vom Interviewpartner, zwischen 30 und 100 Minuten. Aufgrund des explorativen Charakters der Interviews wurden die Fragen der Leitfäden an den jeweils vorhandenen Kenntnisstand angepasst. Die Leitfäden lagen jeweils in Landessprache vor, die Interviews wurden auf Deutsch, Französisch oder Englisch geführt. Alle Gespräche wurden von mir digital aufgezeichnet und transkribiert. Die im folgenden Text verwendeten Interviewpassagen wurden, soweit nicht in der Landessprache zitiert, von mir übersetzt. Zur Auswertung der Interviews verwendete ich das Programm „Max-QDA“. Die Zitation erfolgt im Format (I_XY: Nummer). Das I_ zeigt an, dass die folgende Quelle eines der Interviews ist, die folgenden Zeichen sind eine Abkürzung des Namens der Institution, der die interviewte Person angehörte (siehe Anhang VI), die Nummer gibt den Textabschnitt an, der die zitierte Passage in den Max-QDA-Interviewprotokollen enthält.

- Vertreter in leitenden Positionen der nationalen Suborganisationen des RGRE in Deutschland, Frankreich und Großbritannien (3 Interviews).
- Vertreter in leitenden Positionen verschiedener Eurocities-Mitgliedstädte in Deutschland, Frankreich und Großbritannien (9 Interviews).

Um die Lesbarkeit des Textes zu erhöhen, habe ich fremdsprachige Eigennamen von einzelnen Gremien der gegenständlichen Organisationen weitgehend beibehalten. So wird die Unterscheidung der verschiedenen Ausschüsse, Hauptausschüsse und Hauptlenkungsausschüsse der fünf Organisationen aus drei Staaten und der EU wesentlich vereinfacht. Eigennamen schreibe ich in jeder Sprache grundsätzlich groß und ohne Anführungszeichen. Vor allem in den Fallstudien in Abschnitt 6 und 7 häuft sich die Nennung der Organisationen und ihrer Teile derart, dass hierdurch eine wesentliche Reduktion der notwendigen Satzzeichen und eine bessere Lesbarkeit erreicht werden konnte.

Im folgenden Abschnitt soll nun, wie angekündigt, das Analysekonzept der vorliegenden Arbeit detailliert erläutert werden.

2. Konzeptionelle Grundlagen

Um die Frage zu untersuchen, wie sich Städte am EU-Politik-Prozess beteiligen können, wird ein analytischer Ansatz verwendet, der auf der Verbindung mehrerer wissenschaftlicher Theorien und Konzepte beruht. Wie diese verschiedenen Konzepte miteinander verbunden werden, wird in den nächsten Abschnitten dargestellt.

2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus

Für die hier vorliegende Untersuchung der Rolle und Handlungsmöglichkeiten von Städten in der Europäischen Union wird als grundlegendes methodisches Analysekonzept der „akteurzentrierte Institutionalismus“ gewählt (Mayntz/Scharpf 1995a, Scharpf 2000). Dieser von Mayntz und Scharpf entwickelte Ansatz verbindet Teile von rein auf den einzelnen Akteur konzentrierten mit rein strukturellen Erklärungen für gesellschaftliche Prozesse (Mayntz/Scharpf 1995a: 46, Scharpf 2000: 35). Er kann daher den neo-institutionalistischen Ansätzen zugerechnet werden. Der einzelne Akteur als intentional handelndes Subjekt und letztendliche Quelle einer willentlichen Entscheidung wird beibehalten. Allerdings wird die freie und nur aus egoistischer Perspektive heraus rationale Präferenzbildung des Akteurs, wie sie in rein akteurszentrierten Theorien, z.B. der Rational Choice-Theorie, zu finden ist, eingeschränkt. Denn der Akteur wird im Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus bei seinen Entscheidungen durch übergeordnete strukturelle Normen, gesellschaftliche Organisationszusammenhänge und Regelsysteme beeinflusst: Anders ausgedrückt: Institutionen wirken auf die Handlungsoptionen, die dem Akteur zur Verfügung stehen.

Die Analyse von Institutionen spielt in den Gesellschaftswissenschaften seit jeher eine große Rolle und erlebte seit den 1980ern und 1990ern in Form des genannten „new institutionalism“ (March/Olsen 1984, DiMaggio/Powell 1991, Hasse/Krücken 1999, Ebers/Gotsch 2002, Walgenbach 2002) bzw. „Neo-Institutionalismus“, eine fortdauernde Renaissance, ohne dass sich allerdings eine allgemein gültige „Institutionentheorie“ (Beyme 2000: 107) herausgeschält hätte. Dem Neo-Institutionalismus zuzurechnende Theoriekonzepte wurden in einer Vielzahl gesellschaftswissenschaftlicher Disziplinen entwickelt und angewendet (hierzu DiMaggio/Powell 1991, Mayntz/Scharpf 1995a: 40f). Sie stellten zum Großteil eine Reaktion auf die „behavioural revolution“ (Hix 2005: 12) dar, die gesellschaftliche Entwicklungen gemäß des methodologischen Individualismus stets auf die rationale Entscheidung des einzelnen Individuums zurückzuführen versuchten²⁰. Es gab allerdings auch Arbeiten, die sich stärker mit funktionalistischen bzw. systemtheoretischen Ansätzen auseinander setzten, welche dem politischen Teilsystem ein über zufällige Erfolge

²⁰ Dieser Richtung ist auch der akteurzentrierte Institutionalismus zuzurechnen, der hauptsächlich spieltheoretische und damit am einzelnen Akteur orientierte Erklärungsmodelle verwendet.

hinausgehendes Potenzial zur Steuerung der Gesamtgesellschaft ganz absprachen, und entsprechend den jeweiligen politischen Institutionen zumindest keinen zielgerichteten Einfluss zubilligten (vgl. Mayntz/Scharpf 1995a: 43, Beyme 2000: 104, Lange/Braun 2000).

Was unter dem Begriff der Institution zu fassen ist variiert innerhalb einer großen Spannweite, und die Übergänge zwischen den einzelnen Disziplinen und Forschungsrichtungen sind fließend (hierzu DiMaggio/Powell 1991, Jepperson 1991). Auf der einen Seite finden sich Arbeiten, die sich auf politische Institutionen im engen Sinne der Polity, also auf verfassungsrechtlich konstituierte staatliche Organisationen konzentrieren (hierzu Beyme 2000: 97ff, 103). Neo-institutionalistisch geweitet, werden allerdings auch politische „Sekundärinstitutionen“ (ebd.: 104) wie Parteiorganisationen oder Wahlsysteme einbezogen²¹. Ein solcher Institutionenbegriff findet sich häufig in staatstheoretischen bzw. systemvergleichenden Arbeiten (z.B. Ismayr 1999, Lijphart 1999, Tsebelis 2002).

Auf der anderen Seite finden sich Definitionen, die wesentlich umfassender sind, und auch informelle Regeln wie „Sitten, Routinen und Gewohnheiten“ (Hasse/Krücken 1999: 6) in den Begriff der Institutionen mit einbeziehen. Diese, insbesondere durch die Arbeiten von Berger und Luckmann (Berger/Luckmann 1966) beeinflussten und vor allem in der Soziologie verankerten Arbeiten, entwickelten stellenweise Institutionenbegriffe, die mit Kultur oder Zivilisation gleichgesetzt werden konnten (hierzu Jepperson 1991: 143).

Der von Mayntz/Scharpf verwendete Institutionenbegriff, den ich für die hier vorliegende Arbeit übernehme, liegt zwischen diesen Minimal- bzw. Maximaldefinitionen (Mayntz/Scharpf 1995a: 43). Er beschränkt sich nicht auf politische Institutionen im Sinne von Polity oder formal-rechtlich fixierte Regelungen, sondern umfasst alle „Regelsysteme (...), die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren“ (Scharpf 2000: 77).

Für die vorliegende Arbeit kann die Definition auf ein bestimmtes Regelsystem zugespitzt werden: Das der Europäischen Union. Wenn ich im Folgenden den Terminus „politisches System der EU“ verwende, ist damit das Regelsystem der EU im erläuterten Sinne adressiert, als institutioneller Rahmen, der sich aus der Gesamtheit der formalen wie informellen Institutionen zusammensetzt, welche die Handlungen der beteiligten Akteure strukturieren.

Die Abläufe innerhalb dieses institutionellen Regelsystems bzw. dem politischen System der EU möchte ich im Folgenden als EU-Politikprozess bezeichnen, was in der englischen Übersetzung EU-policy-making entspräche. Ich verwende beide Begriffe synonym. Der Politikprozess umfasst hierbei, orientiert am „policy cycle“ (hierzu Prittwitz 1994: 57), alle

²¹ Mit anderen Begriffen ausgedrückt hat sich hier ein Wandel des Forschungsgegenstandes von „government“ zu Governance vollzogen (Beyme 2000: 104).

Phasen des Schaffens einer Politik: von der Wahrnehmung eines Problems über die Willensbildung und Entscheidungsfindung bis hin zur Implementation und Evaluation.

Innerhalb der Regelsysteme wird zwischen Institutionen und „soziale(n) Entitäten, die über die Fähigkeit zweckgerichteten Handelns verfügen“ (Scharpf 2000: 77) unterschieden. Letztere werden von Mayntz/Scharpf als „Akteure“ bezeichnet. Die Befähigung zu intentionalem und strategischem Handeln zeichnet auf der einen Seite Individuen, auf der anderen Seite „komplexe Akteure“ aus (ebd.: 96, 107f)²², also Organisationen²³, die sich aus individuellen Akteuren (wie z. B. ein Sportverein) oder bereits aus anderen Organisationen (wie z. B. ein Dachverband von mehreren Sportvereinen) zusammensetzen. Um als Organisation bzw. komplexer Akteur gelten zu können, muss ein bestimmter Grad an Kohäsion dahingehend aufgewiesen werden, dass die Mitglieder absichtsvoll und durch koordiniertes Zusammenwirken ein gemeinsames Ziel erreichen wollen (vgl. Scherer 2002: 1). „Bloße Tauschbeziehungen oder Markttransaktionen“ (Scharpf 2000: 101) konstituieren keinen komplexen Akteur.

Mayntz/Scharpf unterscheiden an dieser Stelle (Mayntz/Scharpf 1995a: 49, 51, Scharpf 2000: 101) die „komplexen Akteure“ in „korporative“ und „kollektive Akteure“ (Scharpf 2000: 105). Unter korporativen Akteuren werden von Scharpf hierarchische Organisationen verstanden, in denen die Organisation weitgehend unabhängig von den Präferenzen der einzelnen Mitglieder ist, also zum Beispiel eine staatliche Verwaltung oder ein wirtschaftliches Unternehmen. Kollektive Akteure dagegen „sind von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig“ (ebd.: 101) und werden in weitere Organisationsformen wie „Club“, „soziale Bewegung“, „Verband“ und andere unterschieden (ebd.: 95ff). Der Unterschied liegt vor allem in der internen Organisation, in der Beziehung zwischen Führung und Mitgliedern, der Verfügungsgewalt über bestimmte Handlungsressourcen, sowie im Maß der Verpflichtungsfähigkeit, das die Organisationen gegenüber den eigenen Mitglieder aufweisen (hierzu auch Abschnitt 2.4.1).

Ich will in der hier vorliegenden Arbeit diese Unterscheidung anders fassen. Ich verwende den Begriff kollektiver Akteur als Oberbegriff für alle sozialen Entitäten im oben genannten Sinne, da dieser umfassender und auch der in der einschlägigen Literatur gebräuchlichere ist

²² Zur Diskussion, inwieweit es zulässig ist kollektiven Akteuren zielgerichtetes Handeln zu unterstellen siehe außerdem Lange/Braun 2000, Schimank 2000, Le Galès 2002: 8ff, Schimank 2003.

²³ Scharpf verwendet den Begriff „Organisation“ im Zusammenhang mit komplexen Akteuren äußerst zurückhaltend, und nutzt vorzugsweise Begriffe wie „Gruppe“ oder „Konstellation“. Organisation versucht er so weit als möglich nur auf hierarchisch „organisierte“ Gruppen zu beziehen (vgl. Scharpf 2000: 96ff). Ich werde im Folgenden einen deutlich weiteren Organisationsbegriff verwenden, der alle Arten von sozialen Entitäten umfasst, die zu intentionalem Handeln fähig sind. Organisationen unterscheiden sich von Institutionen dadurch, dass Institutionen „Ergebnisse menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs“ (Hayek zitiert nach Schimank 2003: 247) sind, während Organisationen zu bestimmten Zwecken von den Mitgliedern zielgerichtet entworfen und nach Plan eingerichtet wurden (Schimank 2003: 247).

(z.B. Olson 1965, Offe/Wiesenthal 1980, Greenwood/Aspinwall 1998). Innerhalb der Menge kollektiver Akteure werden von mir nur konstitutionell verankerte Akteure von denen anderer Qualität unterschieden²⁴. Häufig verwendete Begriffe, wie „politische Institutionen“ oder, mit Blick auf die EU, „EU-Institutionen“, als Bezeichnungen für die konstitutionellen Organe eines politischen Systems sind, um eine klare begriffliche Trennung zur oben erläuterten Definition von Institutionen zu gewährleisten, hier nicht mehr verwendbar. In diesen Fällen benutze ich die Begriffe politische Organe oder EU-Organe. Alle anderen kollektiven Akteure bezeichne ich, unabhängig von ihrer Struktur, als Organisation, und umgekehrt. Darüber hinaus werden Individuen als Akteure ausgeschlossen. Zwar werden im Verlauf der Arbeit einzelne Individuen erwähnt, zum Beispiel als Vertreter einer Stadt oder als Inhaber eines bestimmten Amtes, allerdings werde ich diese ausschließlich als Repräsentanten des jeweiligen kollektiven Akteurs bzw. des jeweiligen politischen Organs betrachten, und individuelle Präferenzen nicht berücksichtigen (vgl. Scharpf 2000: 96).

Bestehende Institutionen, formelle wie informelle, bilden also einen Rahmen, der die Handlungen und Strategien der einzelnen (kollektiven) Akteure entscheidend beeinflusst. Es wird insbesondere die Komplexitätsreduktion betont, die Institutionen für die Akteure leisten. Die oft zitierten „rules of the game“ (hierzu Jepperson 1991) gleichen Informationsdefizite aus und stellen ein höheres Maß an Verlässlichkeit bzw. Berechenbarkeit her. Dabei beeinflussen Institutionen bzw. Regelsysteme nicht nur eine gegebene Anzahl von Handlungsoptionen, sondern können diese darüber hinaus konkret limitieren oder erweitern (hierzu Hasse/Krücken 1999: 56 und Scharpf 2000: 78). Die Interessenbildung der Akteure in einem Regelungssystem erfolgt also nicht frei bzw. nur anhand von a priori gegeben Präferenzen. Vielmehr „filtern“ die Institutionen die Präferenzen. Diese Filterung kann aus Sicht des Akteurs durchaus auch unbewusst geschehen, bzw. durch die beeinflussten Präferenzen nicht-intentionales Handeln ausgelöst werden (hierzu Schimank 2003). Ich gehe jedoch für die hier untersuchten Handlungen davon aus, dass sie als politische Handlungen immer eine intentionale Qualität im Sinne der jeweiligen Akteurspräferenzen aufweisen.

Neben dem Einfluss auf die Präferenzbildung der Akteure haben Institutionen noch Verteilungswirkung auf die Ergebnisse ihrer Handlungen. Das Wissen um diese Verteilungswirkungen, selbst wenn auch nur als Annahme vorhanden, wirkt wiederum auf die Präferenzbildungen zurück (vgl. Scharpf 2000: 79).

Auf die Fragestellung dieser Arbeit bezogen lässt sich entsprechend formulieren, dass das EU-Regelsystem die Handlungsmöglichkeiten von Städten erweitert oder beschränkt, und damit auch die Präferenzen der Städte feststellbar beeinflusst.

²⁴ Vergleiche hierzu die Unterscheidung von „institutional actors“ und „partisan actors“ bei Tsebelis (ders. 2002: 12).

Darüber hinaus, und das ist insbesondere für den politischen Sektor einer Gesellschaft und hier vor allem in demokratisch konstituierten Systemen von Bedeutung, dienen einige institutionelle Regelsysteme auch dazu, die Interessen der einzelnen Akteure zu aggregieren, z.B. innerhalb eines demokratischen Staates durch das Wahlsystem, oder innerhalb eines Netzwerkes durch bestimmte Kommunikationsverfahren. Damit bestimmen Institutionen letztlich auch wie kollektive Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden. In Anlehnung an Hinich/Munger kann also gesagt werden, dass "certain preferences of (actors are) filtered through certain institutions for aggregating those preferences" (Hinich/Munger 1997: 17). Sie fassen dies in der "fundamental equation of politics" zusammen (Hinich/Munger 1997: 17 mit Verweis auf Plott): $\text{preferences} \times \text{institutions} = \text{outcomes}$.

Ändert sich einer der beiden Teile links vom Gleichheitszeichen, wird sich das „outcome“ bzw. das Ergebnis auch dann verändern, wenn der andere Teil stabil bleibt. Deswegen entwickeln Akteure zusätzlich zu ihren primären Präferenzen noch institutionelle Präferenzen, um die Institutionen selbst so zu verändern, dass ihre primären Präferenzen durchsetzbar werden. Werden die Institutionen bzw. das Regelsystem verändert, ändern sich wiederum die Präferenzen, was wiederum neue Anpassungsanforderungen an die Institutionen verursacht (Hix 2005: 13). Insofern befinden sich Akteure und Institutionen in einem permanenten wechselseitigen Anpassungsprozess, verstärkt durch Veränderungen in der Umwelt von Akteur und Institution.

Bezogen auf die hier gegenständliche Fragestellung lässt sich daraus ableiten, dass die europäischen Städte institutionelle Präferenzen gegenüber dem EU-Regelsystem entwickeln, um diese so zu verändern, dass ihre eigentlichen Präferenzen besser umsetzbar werden. Die in der Einleitung (siehe Abschnitt 1.2) vorgenommene Unterscheidung zwischen politischem und projektorientiertem Lobbying bildet diese unterschiedlichen Präferenzen ab: politisches Lobbying dient wesentlich häufiger der Umsetzung von Interessen, die aus institutionellen Präferenzen resultieren, während projektorientiertem Lobbying in der Regel den primären Präferenzen folgt.

Es ist, zumal mit Blick auf politische Systeme, davon auszugehen, dass sich ein Akteur nicht nur an einem gegebenen Regelsystem orientieren muss, sondern noch an einer Vielzahl anderer Akteure, die im selben Regelsystem handeln, und die damit wiederum Auswirkungen auf die anderen Akteure und das Regelsystem selbst erzielen. Eine derartige Gruppe von Akteuren nennen Mayntz/Scharpf „Akteurskonstellation“ (Mayntz/Scharpf 1995a: 44, Scharpf 2000: 87, 123ff). Um die durch die hier gegenständliche Fragestellung gegebene Akteurskonstellation zu beschreiben, die die Städte und ihre direkten Beziehungen zur EU-Ebene umfasst, eignet sich in besonderer Weise das Konzept des Mehrebenensystems, das ich deshalb im nächsten Abschnitt einführe.

2.2 Akteurskonstellationen und das Mehrebenen-Konzept

Akteure können, zumal in politischen Regelsystemen, in den wenigsten Fällen allein entscheiden, sondern müssen sich mit einer Vielzahl anderer Akteure auseinander setzen. Deren Aktivitäten wiederum haben Rückwirkungen auf das Regelsystem und beeinflussen, wie oben erläutert, damit in einem weiteren Schritt auch die Präferenzen aller anderen Akteure. Zudem werden Akteure die Beurteilung ihrer Handlungen durch die anderen Akteure antizipieren, und ihre Handlungen bzw. die zu Grunde liegenden Präferenzen anpassen (Scharpf 2000: 79). Beschränkt man nicht, wie z.B. in neo-liberalen Ansätzen oder der Rational-Choice-Theorie, die Handlungspräferenzen der Akteure auf egoistische Nutzenmaximierung, sondern lässt zu, dass der Akteur sein Verhältnis zu den anderen Akteuren unterschiedlich bewerten kann, z.B. als konkurrierendes, gleichgültiges oder solidarisches Verhältnis (hierzu Mayntz/Scharpf 1995: 57, Scharpf 2000: 152), so gewinnt die Akteurskonstellation für die Erklärung eines gegebenen Sachverhalts weiter an Bedeutung. Aus der Zusammensetzung der Akteurskonstellation bzw. dem Verhältnis der Akteure in einem gegebenen Regelsystem zueinander lässt sich das also vorhandene „Konfliktniveau“ ableiten (Scharpf 2000: 129).

Die „geläufige Typologie“ (Mayntz/Scharpf 1995a: 61) der Governance-Formen Markt, Hierarchie und Netzwerk liefert für Mayntz/Scharpf in diesem Zusammenhang keinen geeigneten Rahmen zur Beschreibung der verschiedenen Akteurskonstellationen. Sie bietet nicht die der „übergroßen Komplexität vorfindbarer Realstrukturen“ entsprechende Möglichkeit zur „vereinfachenden Reduktion“ (ebd.). Um die „Theorietauglichkeit“ und Anwendbarkeit ihres Ansatzes zu erhöhen, führen sie als „archetypische“ Konstellationen (Scharpf 2000: 129) spieltheoretisch basierte Konflikt- und Koordinations-Modelle zur Abbildung möglicher Akteurkonstellationen ein (Mayntz/Scharpf 1995a: 63f, Scharpf 2000: 129).

Ziel der vorliegenden Arbeit ist jedoch nicht, bestimmte politische Einzelentscheidungen einer bekannten Anzahl von Akteuren zu untersuchen bzw. zu erklären, sondern die Situation der Städte in der EU, ihre Rolle in deren Regelsystem und ihre Handlungsoptionen auf vergleichsweise genereller Ebene herauszuarbeiten. Die einer spieltheoretischen Analyse zugängliche Untersuchung einer bestimmten politischen Entscheidung bzw. Auszahlung ist hier nicht Forschungsgegenstand, darüber hinaus ist die Anzahl der beteiligten Akteure bei der Untersuchung von Lobbying-Prozessen auf EU-Ebene nicht entsprechend begrenzt. Vor diesem Hintergrund sind spieltheoretische Modelle an diesem Punkt nicht zielführend. Die erwähnten Governance-Formen als Markt, Hierarchie und Netzwerk dagegen eignen sich sehr gut Weise, um deskriptive Kategorien zu gewinnen, mit denen die komplexen Beziehungen verschiedener Akteure innerhalb des EU-Regelsystems einer Analyse zugänglich gemacht werden können. Allerdings will ich diese Governance-Formen nicht als idealtypische Kategorien verschiedener Akteurskonstellationen bzw.

Strukturen verwenden, sondern als idealtypische Kategorien verschiedener sozialer Steuerungsmechanismen bzw. Prozesse, mit denen in einer gegebenen Akteurskonstellation interagiert werden kann. Dies wird im nachfolgenden Kapitel 2.3 weiter ausgeführt. Statt dessen werde ich, mit Blick auf den Gegenstand dieser Untersuchung, das Konzept des Mehrebenensystems als „Archetyp“ zur Beschreibung einer Akteurskonstellation heranziehen.

Das Konzept des „Mehrebenensystems“ bzw. der „multi-level governance“ zur Untersuchung komplexer Regelsysteme wurde Anfang der 1990er Jahre vor allem von Marks zusammen mit Hooghe und in Arbeiten über die EU-Kohäsionspolitik und die Rolle subnationaler Ebenen im EU-System entwickelt (Marks 1993, Hooghe 1995, Marks/Hooghe/Blank 1995, Heinelt 1996, Hooghe 1996, George 2004, Bache/Flinders 2004a)²⁵. Allerdings bezogen sich die Arbeiten vor allem auf den Einbezug der regionalen Ebene. Städte bzw. die kommunale Ebene spielten als Teile des Mehrebenensystems keine Rolle (vgl. Kern 2007: 2). Zur Schließung dieser Lücke soll diese Arbeit einen kleinen Beitrag leisten.

Die Entwicklung des Mehrebenenansatzes war nicht zuletzt eine Reaktion darauf, dass weder das staatszentrierte bzw. intergouvernementalistische Modell, noch das supranationale bzw. funktionalistische Modell einen ausreichenden Erklärungsansatz für bestimmte Entwicklungen in der EU anboten (Hooghe 1995: 3). Die Kohäsionspolitik, bei der neben der supranationalen Ebene der EU und der nationalen Ebene der Mitgliedstaaten auch noch die subnationalen Ebene am EU-Politik-Prozess beteiligt waren, eignete sich hervorragend, um ein Mehrebenen- bzw. „multi-level governance“-Modell der EU herauszuarbeiten, welches „ein (z.T. fortlaufendes) Neben- und Miteinander von Politikprozessen auf verschiedenen Regierungsebenen“ (Heinelt 1996a: 17, Klammer im Original) erfassbar machte. Das Mehrebenenkonzept fand sehr schnell in zahlreichen, nicht nur die EU untersuchende Arbeiten Verwendung (hierzu Benz 2004b: 129), hat sich aber gerade in Verbindung mit Arbeiten, die in der EU ein System sui generis sehen, weitgehend etabliert (z.B. Heinelt 1996a, Kohler-Koch/Eising 1999, Wessels 1999: 733, Scharpf 2002, Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 91, Hix 2005). Dazu trug nicht zuletzt bei, dass der Ansatz durch den Zuschnitt auf Governance auch den Einbezug nicht-staatlicher Akteure ermöglichte. Das erhöhte die Anwendungsmöglichkeiten des „multi-level governance“-Konzepts deutlich.

Nach Benz müssen Mehrebenensysteme unterschiedliche Organisationseinheiten aufweisen, „die für größere oder kleinere Gebiete zuständig sind“ (Benz 2004b: 126). Er verweist vor allem auf den modernen (Territorial-) Staat, der aufgrund des essentiellen

²⁵ In eine ähnliche Richtung bewegte sich der seit den 1980ern entwickelte Ansatz der „Mehrebenen-Verflechtung“, der vor allem im deutschen Sprachraum und mit Blick auf den deutschen Föderalismus entwickelt wurde (siehe Scharpf 1985, Benz 1992, Benz et al. 1992).

Bezugs zum Staatsgebiet per se in unterschiedliche, in der Regel territorial definierte, Organisationseinheiten unterteilt ist, welche die Entscheidung und Durchführung von Politik gewährleisten. Hierbei findet sich dieses Organisationsprinzip in allen modernen Flächenstaaten, unabhängig davon ob ihr politischer Systemaufbau zentralen oder föderalen Prinzipien folgt (siehe Benz 2001: 133). Darüber hinaus gilt das „Territorialprinzip“ auch für alle anderen Formen von Organisationen, also auch nicht-staatliche, die sich über bestimmte bzw. verschiedene territoriale Einheiten ziehen, wenn auch nur als „ein sekundäres Strukturmerkmal“ (Benz 2004b: 126).

Durch diesen starken Bezug auf fixierte territoriale Gebiete scheint die Tauglichkeit des Mehrebenenansatzes gefährdet wenn sich zwischen Staaten bzw. im Staat funktionale und territoriale Grenzen zwischen den verschiedenen Akteuren bzw. Ebenen immer stärker überlappen respektive immer deutlicher auseinander fallen. Darauf wurde aus der innerstaatlichen Perspektive zum Beispiel im Zusammenhang mit Regionen (z.B. Conzelmann/Knodt 2002) bzw. Metropol-Regionen (z.B. Heinelt/Kübler 2005) hingewiesen, in denen sich lokale und regionale Abgrenzungen zunehmend auflösen, und territoriale mit funktionalen Zuweisungen vermischen.

Allerdings ist ein Mehrebenensystem zur Entstehung nicht ausschließlich auf den territorialen Bezug angewiesen. Es ist durchaus die Ausbildung funktional definierter Subeinheiten möglich (hierzu Marks/Hooghe 2004), was vor allem in nichtstaatlichen, z. B. wirtschaftlichen, Organisationen anzutreffen ist. Gerade die EU zeigt in vielen Bereichen, dass auch in politischen Systemen funktionale Mehrebenensysteme zu finden sind (siehe Grande 2000: 14, Kohler-Koch et al. 2004: 170). Denn während die Einbindung in transnationale politische Systeme ohne spezielle Zielsetzung die staatliche Autonomie auf allgemeiner Ebene gefährdet, sind funktional definierte Zusammenhänge leichter zu etablieren: „instrumental arrangements (...) do not directly challenge state authority“ (Marks/Hooghe 2004: 25).

Die Existenz verschiedener Ebenen in einer Organisation impliziert nicht, dass dadurch schon eine bestimmte hierarchische Struktur vorhanden ist: „Every hierarchy is a multi-level system, but not every multi-level system is a hierarchy“ (Mayntz 1999: 101). Es sind durchaus Netzwerke oder Märkte mit einem Aufbau auf mehreren Ebenen denkbar, aus dem sich keine übergeordneten Befugnisse für die eine oder andere Ebene ergeben.

Allerdings muss ein gewisses Maß an „Politikverflechtung“ (Scharpf 1985, Benz et al. 1992, Benz 2003: 319, 2004b: 127) bzw. „interdependence“ (Bache/Flinders 2004a: 3) zwischen den Ebenen gegeben sein. Interdependenz meint hier, dass auf den verschiedenen Ebenen zwar getrennte Aufgaben erfüllt werden, die Akteure bzw. Ebenen allerdings hierbei aufeinander angewiesen und voneinander abhängig sind. Entscheidungen und Prozesse müssen deshalb zwischen den Ebenen koordiniert werden, so dass sich „a system of

continuous negotiation“ und „co-decisionmaking across several nested tiers of government“ (Marks 1993: 393, 407) ergibt.

Wie diese Koordination geleistet wird, d. h. über welche Verfahren und Regelsysteme die Akteure der unterschiedlichen Ebene miteinander verflochten sind, ist gegenstandsabhängig. Zum Beispiel wird im traditionellen Flächenstaat diese Verbindung in der Regel über hierarchische Systeme geleistet, während für das politische System der EU oft die Beschreibung des Netzwerks herangezogen wird (z.B. Kohler-Koch/Eising 1999, Kohler-Koch et al. 2004: 170).

Der Mehrebenenansatz ermöglicht es, eine Akteurskonstellation in einem komplexen, mehrere Ebenen aufweisenden Regelsystemen deskriptiv und damit auch analytisch zugänglich zu machen. Es ist, ähnlich dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus, ein Analyseansatz von relativ schwachem theoretischem Erklärungsgehalt. „Erklärungsansätze (müssen) in dieses Modell erst ‚eingebaut‘ werden – und zwar gegenstandsbezogen“ (Heinelt 2005: 20, Anführungszeichen im Original). Dennoch sind einige thesenartige Annahmen bereits direkt aus dem Mehrebenenansatz ableitbar. Zum Beispiel die Annahme, dass mit der Zunahme der Akteure und Ebenen die Koordination im gesamten Regelsystem schwieriger, und Entscheidungen unwahrscheinlicher werden²⁶. Zum anderen die Annahme, dass aufgrund der interdependenten Beziehungen zwischen den Akteuren verschiedener Ebenen neue Formen von „multi-level games“ bzw. neue Handlungsmöglichkeiten entstehen, wenn sich die Bedingungen innerhalb des Regelsystems auf einer Ebene ändern. Verlagern sich zum Beispiel durch Prozesse Europäischer Integration Kompetenzen von der nationalen auf die supranationale Ebene, so kann davon ausgegangen werden, dass sich auch für die anderen Ebenen die Bedingungen ändern. Die oben zitierten Arbeiten, die den Mehrebenen-Ansatz verwenden, haben diese Prozesse mit Blick auf die regionale Ebene bereits analysiert. Allerdings rechtfertigt das Mehrebenen-Konzept durchaus die Annahme, dass sich diese Veränderungen auch auf die kommunale Ebene, und damit auf die europäischen Städte auswirken werden. Wie im Folgenden gezeigt wird, beeinflussen die Prozesse, die mit der Europäischen Integration verbunden sind, durchaus die Städte. Diese entwickeln in Folge dessen neben ihren primären Präferenzen auch in zunehmendem Maße institutionelle Präferenzen gegenüber der EU, und versuchen diese über geeignete Maßnahmen auf EU-Ebene zur Geltung zu bringen, wie vor allem in den Abschnitten 6 und 7 erläutert wird.

²⁶ Allerdings wurde in diesem Zusammenhang bereits nachgewiesen, dass gerade die EU vor dem Hintergrund ihres komplexen Aufbaus und der Vielzahl ihrer Akteure entgegen erster Erwartungen nicht weniger effizient Entscheidungen treffen kann als z.B. nationalstaatliche Systeme (hierzu Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 91)

Das Mehrebenen-Konzept ist ein relativ statisches Konzept, dass sich stärker mit der strukturellen als mit der prozessualen Seite auseinander setzt. Doch zu einem gewissen Grad schließt das Mehrebenenkonzept auch die „politischen Modi der Handlungskoordination“ ein, die die beteiligten Akteure „aufgrund gegebener institutioneller Strukturen ergreifen können“, also die „Steuerungs- und *Governance-Mechanismen*, die auf und zwischen diesen Ebenen eine Rolle spielen“ (Heinelt 1996a: 18 Heraushebung im Original). Diese Governance-Mechanismen stellen den zweiten Teil der „rules of the game“ dar, indem sie weniger die strukturelle, als mehr die prozessuale Seite der Akteursbeziehungen bestimmen. Sie definieren, wie die Interaktionen in einer bestimmten Akteurskonstellation ablaufen, welche Handlungsmöglichkeiten den Akteuren an ihrer jeweiligen Position in der Akteurskonstellation offen stehen, und in welcher Form gemeinsame Lösungen erreicht werden, wie der nächste Abschnitt zeigen wird.

2.3 Koordinationsmechanismen- und Governance-Formen

Neben der Struktur einer Akteurskonstellation und den Eigenschaften der darin befindlichen Akteure ist die Art und Weise wie Entscheidungen getroffen und die Handlungen der Akteure koordiniert werden von zentraler Bedeutung bei der Analyse politischer Regelsysteme²⁷.

Für die vorliegende Arbeit will ich folgende drei grundlegende, idealtypisch verstandene Koordinationsmechanismen einführen:

- Wettbewerb bzw. einseitiges Handeln und wechselseitige Anpassung
- Verhandlung bzw. Konsens
- hierarchische Steuerung bzw. Mehrheitsentscheidung.

Jeder dieser Koordinationsmechanismen stellt bestimmte Minimal-Anforderungen an ein gegebenes institutionelles Regelsystem bzw. braucht einen bestimmten Grad an Organisation, um dauerhaft und effizient zu funktionieren. Insofern enthalten diese Koordinationsmechanismen neben ihrem hauptsächlich prozessualen Charakter ein strukturelles Element, weshalb sie mit einem bestimmten „Modell sozialer Ordnung“ (Streeck/Schmitter 1985: 133) verbunden werden. Das sind in entsprechender Reihenfolge Markt, Netzwerk und Hierarchie, die ich im Folgenden als Governance-Modi oder -Formen bezeichne.

Diese drei Governance-Formen finden in der Literatur häufige Anwendung als analytische Kategorien für soziale Koordination, die, wenn auch unter unterschiedlichen Namen²⁸, im

²⁷ Die Koordinationsmechanismen, die die Beziehungen von Akteur innerhalb eines gegebenen Regelsystems bestimmen, werden von Scharpf „Interaktionsformen“ genannt (Scharpf 2000: 90f). Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt erwähnt, haben Mayntz/Scharpf aus methodischen Gründen auf die Verwendung der „Governance-Formen“ zugunsten einer getrennten Betrachtungsweise von Akteurskonstellation und Interaktionsform verzichtet. Allerdings führt Scharpf dafür einen anderen Oberbegriff, den „institutionellen Kontext“ (ebenda: 92 i.V.m. Abbildung 2.1 und Tabelle 2.1) ein, der wiederum sowohl Akteurskonstellation als auch Interaktionsform umfasst.

Kern doch dieselben Differenzierungen nachvollziehen. Allerdings verändert sich der Zuschnitt bzw. die Abgrenzung der drei Modelle sozialer Ordnung gegeneinander, abhängig vom Untersuchungsgegenstand und dem jeweiligen Forschungsstand. So wurde beispielsweise in den 1980ern noch vergleichsweise grundlegend die Frage untersucht, inwieweit sich, neben der grundlegenden gesellschaftlichen Organisationsform der Gemeinschaft im Sinne von Familie oder Klan, zwischen Markt und Hierarchie tatsächlich noch ein weiterer Modus sozialer Koordination mit „organisatorischer Abstimmung“ (Streeck/Schmitter 1985: 134) herausarbeiten lässt. Es wurden zunehmend Phänomene in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft festgestellt, die keinem der erwähnten Koordinations-Mechanismen entsprachen, und dennoch dauerhaft die Präferenzen und Handlungen der Akteure beeinflussten, Entscheidungen ermöglichten und Kooperationen gewährleisteten. Hierbei wurde vor allem aus soziologischer Perspektive „Gemeinschaft“ mit dem Koordinationsmechanismus „spontane Solidarität“ (ebenda: 133) neben Markt und Staat gestellt und gefragt, ob es sich bei den Verbänden um einen zu den ersten drei unterschiedlichen Koordinations-Mechanismen handelte (hierzu auch Mayntz/Scharpf 1995a: 60). Im Laufe der 1990er wurde die Diskussion um die Verbände bzw. um die grundlegenden Modelle sozialer Koordination dann um den bis dahin vor allem in der Soziometrie verwendeten Begriff des Netzwerkes erweitert, der sich, wie im Folgenden noch herausgearbeitet wird, als vierter Organisationstypus etablieren konnte (siehe Thompson et al. 1991, Granovetter 2004 (1973)).

Während der Begriff Verband bzw. Verein schon eine relativ konkrete Organisationsform beinhaltete, war der Begriff des Netzwerkes wesentlich offener. Mit ihm konnten verschiedene soziale Phänomene jenseits von Markt und Hierarchie beschrieben werden, die unter dem Begriff Verein schwer zu fassen gewesen wären (siehe z.B. Castells 1996). Dies betraf auch interorganisationale Beziehungen (hierzu Granovetter 2004 (1973)), beispielsweise unterschiedliche „policy networks“ in einzelnen Politikfeldern (Marin/Mayntz 1991, Rhodes 1997, Marsh 1998), wie Netzwerke staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf lokaler Ebene, die zur Bereitstellung bestimmter öffentlicher Services kooperieren (hierzu Rhodes 1997: 51) oder rein unternehmerische Kooperationen in bestimmten regionalen oder wirtschaftlichen Bereichen (Messner 1995, Powell 2004 (1990): 78ff).

Der Netzwerk-Begriff entwickelte sich in zwei unterschiedlichen Methodenschulen. Die quantitativ orientierte „formal-strukturellen Netzwerkanalyse“ wurde vor allem zur Untersuchung von Individuen in bestimmten Gruppen und deren persönlicher Beziehungen zueinander entwickelt, und arbeitete hauptsächlich mit soziometrischen Methoden (hierzu Pappi

²⁸ Siehe z.B. die „Modelle sozialer Ordnung“ von Streeck/Schmitter (dies. 1985: 133), die „Interaktionskonstellationen“ von Benz (ders. 2001: 168), die „modes of governance“ von Kooiman (ders. 2003: 77), die „types of governance“ von Le Galès (ders. 2002: 15) oder die „Formen sozialer Handlungskoordination“ bei Mayntz (dies. 2004: 66), hierzu auch Pierre/Peters (dies. 2000: 14ff).

1987, Wasserman/Faust 1994, Granovetter 2004 (1973)). Sie geht von einer polyzentrischen, horizontalen Netzwerk-Struktur aus, und zur Analyse werden nur relationalen Eigenschaften einer gegebenen Struktur erfasst. Individuelle Eigenschaften der beteiligten Akteure bzw. „Knoten“ im Netzwerk werden nicht berücksichtigt (Jansen 2003: 15, 24).

Im Gegensatz dazu zogen Autoren, die mit dem Konzept der „sozialen Netzwerke“ als „Typus der Handlungskoordination“ (Weyer 2000: 16) arbeiteten, in ihren meist qualitativ orientierten Arbeiten die Eigenschaften der beteiligten Akteure mit ein. Sie beschäftigten sich seltener mit Individuen, als häufiger mit interorganisationalen Netzwerken, wobei die Akteursqualitäten zur Erklärung bestimmter Phänomene wichtiger Bestandteil der Analyse wurden (z.B. Marin/Mayntz 1991, Sydow/Windeler 1994, Marsh 1998, Sydow/Windeler 2000, Sullivan 2003). Des Weiteren musste in dieser Forschungsrichtung auch die Definition der formalen Netzwerk-Analyse von Netzwerken als rein horizontalen und polyzentrischen Strukturen aufgegeben werden. Sowohl die Untersuchung von Unternehmensnetzwerken (z.B. Messner 1995, Heidling 2000, Powell 2004 (1990)), als auch die Untersuchung von einzelnen policy networks (siehe Marin/Mayntz 1991, Marsh 1998, Knill 2000) zeigten, dass sich in derartigen Netzwerken sowohl hierarchische als auch zentralistische Strukturen entwickeln können (siehe auch Heidling 2000: 70, Jansen 2003: 12). Unternehmensnetzwerke, in denen sich mehrere spezialisierte Zulieferer um ein zentrales Großunternehmen gruppieren oder politische Netzwerke, in denen mehrere Akteure versuchen, die Beschlüsse eines zentralen Entscheiders zu beeinflussen, wären Beispiele von Netzwerken, in denen sich auch vertikale bzw. zentralistische Strukturen identifizieren lassen. Aus diesem Grund sprechen einige Autoren mit Blick auf die soziale Netzwerkanalyse deshalb auch von einem eher metaphorischen Gebrauch des Wortes (vgl. Peters 1998, Scharpf 1999: 27).

Im Zusammenhang mit der Diskussion um Governance als neue Form des Regierens, die im Laufe der 1990er aufkam und seitdem in den Sozialwissenschaften einen deutlichen Einfluss gewonnen hat, setzten sich die Netzwerke als drittes Modell sozialer Koordination durch. Allerdings konnte wie für andere, weiter oben bereits eingeführte Begriffe wie Institution, Akteur oder Netzwerk auch für Governance keine allgemein anerkannte Definition entwickelt werden. Die Arbeiten, die Governance als analytischen Begriff oder als theoretisches Konzept verwenden, sind so zahlreich, dass hier allenfalls einige der bedeutenderen Forschungsrichtungen wieder gegeben werden können:

Einige Autoren, vor dem Hintergrund einer fehlenden „Weltregierung“ nahe liegender Weise vor allem aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen, fassten Governance als Konzept jenseits von „government“ auf, wobei letzteres eng mit dem Nationalstaat verbundenen wurde (z.B. Rosenau/Czempiel 1992, Zürn 1998) und gingen Fragen nach, „how governance can occur in the absence of government“ (Rosenau 1992: 3).

Ein entsprechender Gegensatz „government“ vs. Governance wurde, vor allem um das Governance-Konzept analytisch zu schärfen (beispielsweise Benz 2004a: 21, Geißel 2005: 20), auch von vielen Autoren mit innerstaatlicher Perspektive benutzt. Hierbei wurden auf Seiten von „government“ hierarchische Steuerungsmechanismen und „harte“ Sanktionsmöglichkeiten sowie auf Seiten der Governance konsensuale Verhandlungen und Netzwerke betont. Governance wurde in diesem Zusammenhang vor allem mit zivilgesellschaftlicher und damit nicht-staatlicher Koordination in Verbindung gebracht (siehe z.B. Kooiman 1993, Botzem 2002, Geißel 2005). Allerdings wurde in zahlreichen Arbeiten festgestellt, dass dieser Gegensatz in der Empirie nicht aufrecht zu halten war, da sich der Staat bzw. „government“ in den seltensten Fällen völlig zurückzog oder auflöste: „governance has not replaced government“ (Le Galès 2002: 17). Vielmehr nahm der moderne Staat als ein Akteur unter vielen an Governance-Prozessen teil, aufgrund seiner Funktion und demokratischen Legitimation oft in entscheidender Rolle (Mayntz 2004). Insofern fokussierten einige Autoren ihr Governance-Konzept gerade auf den (National-)Staat, „on its role in governance and how the emergence and challenge of governance affect the state in different respects“ (Pierre/Peters 2000: 24). Mit Blick auf die innerstaatlichen Veränderungen wurden zudem (durchaus durch supranationale bzw. globale Entwicklungen angestoßene) Entwicklungen zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene im modernen Staat untersucht, wobei in der Regel ein Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten für die letzteren beiden Ebenen konstatiert wurde (z. B. Rhodes 1997, Keating 2000, Pierre/Peters 2000, Kern 2001). Darüber hinaus wurde herausgearbeitet, dass diese neuen Formen von Regieren keineswegs nur auf nationaler Ebene bzw. zwischen den Ebenen festzustellen waren, sondern sich ebenso innerhalb der Regelsysteme auf regionaler (Conzelmann/Knodt 2002, Schmitt-Egner 2005) oder kommunaler Ebene (Heinelt 2004, Heinelt/Kübler 2005, Oppen et. al. 2005) entsprechende Veränderungen feststellen ließen.

Ein weites Tätigkeitsfeld ergab sich für Forscher mit nahezu jedem Governance-Zugang durch die Entwicklung der Europäischen Union. Hier konnten sowohl Phänomene auf supranationaler Ebene, als auch neue Regierungsformen unter Einbezug von subnationalen und/oder zivilgesellschaftlichen Akteuren untersucht werden. Insbesondere mit dem bereits im vorangegangenen Abschnitt erläuterten Ansatz der „multi-level governance“ konnten integrative Konzepte entwickelt werden, die mehrere der gerade erwähnten Perspektiven abdecken konnten (siehe Abschnitt 2.2). Hierbei erwies sich, gerade im Zusammenhang mit der Europäischen Integration, das Modell des Netzwerks als Koordinationsmechanismus im Mehrebenensystem als sehr fruchtbar und fand häufige Verwendung (z.B. Heinelt 1996, Kohler-Koch/Eising 1999, Falkner 2000), sei es als Metapher oder als analytisches Konzept. Gerade durch diese unterschiedlichen empirischen Zugänge und die Vielzahl der theoretischen Konzepte von Governance lässt sich feststellen, dass sich die Netzwerke als

Modus sozialer Koordination in der Diskussion etabliert hatten, denn sie wurden weithin verwendet (vgl. Walters 2004). Das betrifft die Autoren, die Governance auf die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure am Regieren fokussierten, oder das Regieren in Regelsystemen ohne zentralen hierarchischen Akteur untersuchten und insofern mit bestimmten, oft normativ begründeten Inhalten verbanden. Es betrifft aber auch Autoren, die Governance als Oberbegriff für verschiedene analytische Formen sozialer Koordination verwendeten und Netzwerke, „as a mode of governance“, mit Hierarchien und Märkten kontrastierten (Marsh 1998a: 8)²⁹.

Ich werde den letztgenannten Zuschnitt auch in der vorliegenden Arbeit verwenden. Die Governance-Perspektive wird als „Beobachtungs- und Interpretationsperspektive“ (Oppen/Sack 2005: 20) für die „Analyse komplexer Strukturen kollektiven Handelns (Benz 2004a: 27) verwendet. Governance ist der Oberbegriff für gesellschaftliche Koordination im Allgemeinen, die in gegebenen Akteurskonstellationen in unterschiedlichen Formen ablaufen kann. Sie impliziert im hier verwendeten Sinne weder eine bestimmte oder sich verändernde Rolle des Staates, noch die Frage nach der Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in bestimmte Politik-Prozesse. Eine Governance-Form wird erst durch additive Kriterien, z.B. durch bestimmte Wesenszuschreibungen wie „demokratisch“ oder anhand bestimmter Zieldefinitionen, bewertbar.

Für die vorliegende Untersuchung will ich wie erwähnt drei verschiedenen idealtypische Modelle von Governance einführen, die im Folgenden erläutert werden:

2.3.1 Die Governance-Form Wettbewerb

Der soziale Koordinationsmechanismus Wettbewerb, hauptsächlich in der Governance-Form Markt etabliert, kommt unter den hier vorgestellten drei Modellen mit dem geringsten Maß an übergeordneter Steuerung aus. Er benötigt vergleichsweise minimale Institutionen, wie etwa das Vertrags- und Eigentumsrecht als Grundlage für den Güter-Austausch der Marktteilnehmer. Des Weiteren sind für die dauerhafte Funktionsfähigkeit in der Regel noch kartellrechtliche Institutionen notwendig, um den dem Wettbewerb immanenten Monopolisierungstendenzen entgegen zu wirken (Scharpf 2000: 170). Im Modell sind die Akteure im Markt völlig unabhängig voneinander, und Beziehungen zwischen ihnen entwickeln sich auf horizontaler Ebene. Die Koordinationswirkung entfaltet sich über die wechselseitige Anpassung der Akteure im Zusammenhang von Angebot und Nachfrage der gehandelten Güter. Koordinierendes Element ist hierbei der Preis, an dem sich der einzelne Akteur orientiert, wenn er für sich rationale bzw. Gewinn maximierende Entscheidungen trifft. Übergeordnete Koordination findet nicht statt, insofern ist auch keine Kontrolle über die

²⁹ Zu dieser Diskussion um den normativen Gehalt von Governance siehe Rosenau 1992: 7,10, Kooiman 1993, Mayntz 1993: 12, Pierre/Peters 2000: 15ff, Botzem 2002: 21, Kooiman 2003, Mayntz 2004: 66, Benz 2004a.

genannten minimalen Grundlagen und den rechtssichernden Rahmen hinaus notwendig (vgl. Powell 2004 (1990): 75).

Märkte werden als vergleichsweise flexibel, innovativ und offen angesehen. Durch den geringen Anspruch an institutioneller und organisatorischer Begleitung sind die Kosten, die bei der Aufrechterhaltung dieser Governance-Form entstehen, vergleichsweise gering.

Ein Nachteil ist die geringe Steuerbarkeit des Systems. Außerdem können Güter, die keinen oder einen zu hohen Preis haben, vom Markt nicht bereitgestellt werden.

Eine gemeinsame Position der Akteure, sieht man von der Preisbildung einmal ab, kann durch diese Governance-Form nur sehr schwer hergestellt werden. Insofern ist auch die Verfolgung spezifischer kollektiver bzw. politischer Ziele mit diesem Koordinationsmechanismus nur sehr schwer umzusetzen. Hier spielt vor allem eine Rolle, dass Märkte nur sehr schwache integrative Effekte haben. Einzelne Markt-Teilnehmer können sich nicht auf die Kooperation anderer Akteure verlassen, was insbesondere die Teilnahme an dauerhaften, ressourcenintensiven und risikoreichen Unternehmungen, bei denen die Verwendung der Ressourcen anderen Akteuren übertragen werden muss, unwahrscheinlich macht.

2.3.2 Die Governance-Form Hierarchie

Hierarchien sind in vielen Teilen das Gegenteil von marktlichen Strukturen (Powell 2004 (1990): 75). Ihr Aufbau ist in hohem Grade dauerhaft und ihr Handeln verlässlich voraussagbar. Statt auf spontane Interaktion sind sie auf langfristige Kooperation ausgelegt, wobei die Präferenzen einzelner Akteure der Zweckrationalität untergeordnet werden, die sich aus den Zielen bzw. Aufgaben der hierarchischen Organisation ergeben.

Weber bezeichnet Organisationen als Hierarchien, die auf "gesetztem" Recht gegründet sind, welches "Anspruch auf Nachachtung" mindestens durch die Mitglieder der entsprechenden Organisation hat (Weber 1980 (1921): 127). Die an Effizienz ausgerichteten, rational begründeten internen Regeln der hierarchischen Organisation definieren den strukturellen Aufbau, die Befehlsbefugnisse, die Zuständigkeiten, Kontrollrechte- und Aufsichtspflichten der beteiligten Akteure untereinander. Generell weist die Hierarchie eine Organisation durch einen „bureaukratische(n) Verwaltungsstab“ auf, in dem bezahlte Experten „durch Ernennung“ mit bestimmten Aufgaben betraut werden und hierbei einer „strengen einheitlichen Amtsdziplin“ unterliegen (ebd.: 127). Eine „Ordnung fester Kontroll- und Aufsichtsbehörden“ (ebd.: 125) garantiert die Durchsetzung des gesetzten Rechtes innerhalb der Hierarchie, wobei die vorgesetzten Organisationsteile den nachgeordneten gegenüber weisungsbefugt sind. Dies garantiert die Gültigkeit der auf höheren Ebenen getroffenen Entscheidungen für die unteren Ebenen, wodurch Verantwortlichkeiten und die Legitimität der Entscheidungen formal abgesichert ist. Die grundsätzliche Form der internen Konfliktlösung ist der Transport einer Entscheidung auf die nächsthöhere Ebene. Die Akteure sind also direkt abhängig von einander, die untere Ebene befolgt die Weisungen der

Vorgesetzten, die wiederum für ein Versagen der untergeordneten Ebenen die Verantwortung übernehmen müssen. Dieser Aspekt der besonderen Zusammengehörigkeit findet insbesondere in der Entwicklung einer corporate identity, einer nach innen und außen wahrnehmbaren Identität einer Hierarchie und ihrer Mitglieder ihren Ausdruck.

Die Zieldefinition obliegt in Hierarchien der obersten Ebene, die Legitimation hierzu kann aus verschiedenen Quellen, Tradition, Charisma des Herrschers oder „formale Legalität“, stammen (ebd.: 124). In demokratischen Systemen ist in der Regel als grundsätzlich legitimierendes Instrument zur Herstellung der formalen Legitimität die allgemeine Wahl in Verbindung mit der Mehrheitsregel etabliert worden. Diese demokratische Willensbildung ist die Grundlage, auf der jegliche staatliche Legitimation beruht. Aus diesem Grund dürfen in demokratisch legitimierten Hierarchien nur die Führungsspitzen durch eine demokratische Wahl ernannt werden, während die nachfolgenden Positionen in der Organisationsverwaltung per Anweisung ernannt werden, um die höhere Legitimität der übergeordneten Instanz nicht zu gefährden (ebd.: 127).

Powell bezeichnet die Verlässlichkeit als die herausragende Stärke der Hierarchie (Powell 2004 (1990): 75). Diese Organisationsform eignet sich in herausragender Weise Präferenzen, Erwartungen und Ressourcen einzelner Akteure zu bündeln, und einem bestimmten, langfristigen Zweck zuzuführen. Die Ressourcen der beteiligten Akteure sind schnell abrufbar, und im Rahmen der Organisation getätigte Investitionen sind relativ sicher. Anders als der Markt ermöglichen Hierarchien so langfristige Kooperationen zur Umsetzung bestimmter, im Falle demokratisch legitimer Organisationen kollektiv definierter Ziele. Dabei können in Hierarchien sogar Ziele festgelegt und per Weisung durchgesetzt werden, die den Präferenzen einzelner Akteure widersprechen, im Falle staatlicher Systeme sogar durch die Androhung von Gewalt.

Aufgrund ihrer Struktur können hierarchische Organisationen, von außen betrachtet, vergleichsweise eindeutige und einheitliche Position vertreten. Die Steuerung per Anweisung innerhalb einer hierarchischen Organisation ist vergleichsweise einfach und verlässlich. So können bestehende Hierarchien innerhalb ihrer fixierten Regelungen und eingespielten Routinen vergleichsweise schnell und präzise agieren bzw. auf Veränderungen in der Umwelt reagieren.

Allerdings ist ein derartiger hoher Aufwand an Formalisierung und Organisation mit sehr hohen Kosten verbunden. Darüber hinaus gelten Hierarchien und die mit ihnen verbundenen bürokratischen Apparate als geschlossene und unflexible Organisationen (ebd.: 93). Ihr sehr hohes institutionelles Beharrungsvermögen erschwert eine schnelle Anpassung an umweltliche Anforderungen, die außerhalb der intern gegebenen Routinen liegen und innovatives Vorgehen erfordern (hierzu Kieser 2002: 51).

2.3.3 Die Governance-Form Netzwerk

In einem Netzwerk sind die beteiligten Akteure im Erreichen eines bestimmten Ziels interdependent und müssen kooperieren, um es zu erreichen. Oder sie, diesen Ansatz verfolgt insbesondere die „resource dependence“-Theorie (hierzu mehr im folgenden Abschnitt 2.4.2), sind auf Ressourcen angewiesen, über die andere Organisationen die Verfügungsgewalt haben, und verschaffen sich über netzwerkartige Strukturen einen verlässlicheren Zugriff auf dieselben (Powell 2004 (1990): 75)³⁰.

Netzwerke können sehr unterschiedliche Ziele verfolgen, z.B. die Produktion bestimmter Güter, die Entwicklung bestimmten Wissens oder die Vertretung bestimmter Interessen im Rahmen des jeweiligen Regelsystems. Grundlegend ist aber jeweils, dass interdependente Akteure Ressourcen austauschen müssen, um die eigenen oder allgemeinwohlorientierte Präferenzen zu verfolgen: „Networks are rooted in resource exchange“ (Rhodes 1997: 37).

Basis für den Austausch im Netzwerk ist das gegenseitige Vertrauen, das sich die Mitglieder entgegen bringen. Je nach Aufgabe und Ziel eines Netzwerks kann von den Beteiligten die Bereitstellung von durchaus wertvollen Ressourcen verlangt werden, z.B. im Bereich von wirtschaftlichen Joint-Ventures zu Forschungs- und Entwicklungszwecken (Powell 2004 (1990): 84). Obwohl hier bereits, abhängig von der Akteurskonstellation im Netzwerk, ein gewisses Maß an „Vertrauensvorschuß“ vorhanden sein kann, wird dieses jedoch erst durch wiederholte erfolgreiche Kooperationen bzw. allgemein zufriedenstellende Transaktionen im Rahmen des Netzwerks aufgebaut, weshalb Netzwerke von vergleichsweise hoher Dauer sind.

Die Akteure in einem Netzwerk sind vollständig oder zumindest teilweise autonom. Da sich aufgrund dieser Autonomie hierarchische „command and control“-Verfahren nicht als Steuerungsmechanismus eignen, bzw. „harte“ Sanktionsmittel in einem Netzwerk nicht nutzbar sind, wird auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens kooperiert. Hierbei sind Verhandlungsprozesse das zentrale Mittel der Entscheidungsfindung. Entscheidungen müssen im Konsens getroffen werden, bzw. „exit-options“ für die Mitglieder vorhanden sein, die einen Entschluss nicht mittragen wollen, da sie nicht gezwungen werden können, eine ihren Präferenzen widerstrebende Handlung zu unterstützen. Die Entscheidungsfähigkeit von Netzwerken kann durch Ausgleichszahlungen zwischen den Akteuren und so genannten Paketlösungen, bei denen bestimmte Nachteile in einem Bereich durch bestimmte Vorteile in einem anderen Bereich ausgeglichen werden, deutlich gesteigert werden (Scharpf 2000: 197). Ein weiterer Aspekt, der die Beschlussfähigkeit von Netzwerken steigern kann, ist der von Scharpf beschriebene „Schatten der Hierarchie“ (ebd.: 323): Hier schafft der Staat Rahmenbedingungen, welche die Kompromissbereitschaft der Netzwerkmitglieder erhöhen,

³⁰ Es gibt darüber hinaus noch eine Vielzahl an Typologien verschiedener Netzwerke, einen Überblick bieten u.a. Rhodes (ders. 1997: 30) und Weyer (ders. 2000).

z.B. durch die Garantie der Durchsetzung von im Netzwerk getroffener Entscheidungen, oder durch die Androhung einer staatlichen bzw. hierarchisch herbeigeführten Lösung, von der die Beteiligten Nachteile erwarten.

Netzwerke ermöglichen die langfristige, nicht an kurzfristigen ökonomischen Vorteilen der Teilnehmer ausgerichtete, zielgerichtete Kooperation weit besser als der Markt. Damit einhergehend sind die organisatorischen Ansprüche wesentlich höher als im Markt, vor allem um die Verhandlungslösungen zu gewährleisten. Hierbei ist nahe liegend, dass mit der Anzahl der Mitglieder sowie der Heterogenität derselben die Kosten für gemeinsame Beschlüsse, auch unter Einbezug von Package-Deals oder Ausgleichszahlungen, schnell sehr hoch werden können, und somit die Entscheidungsfähigkeit des Netzwerkes gefährdet wird. Darüber hinaus können die entsprechenden Abstimmungsprozesse sehr viel Zeit in Anspruch nehmen, wobei erschwerend hinzu kommt, dass Beschlüsse oft dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Beteiligten entsprechen und aus technischer Sicht nur eine suboptimale Lösung für ein gegebenes Problem darstellen.

Im Vergleich zu Hierarchien können sie im Allgemeinen wesentlich flexibler auf starke exogene Schocks reagieren und sich leichter an neue Umweltbedingungen anpassen. Die Routinen sind in einem Netzwerk wesentlich schwächer ausgeprägt, z.B. sind keine vergleichbaren bürokratischen Kontroll- und Berichts-Pflichten vorhanden. Außerdem wird durch die relative Autonomie der Teilnehmer das im Netzwerk vorhandene Potenzial für kreative Innovationen als vergleichsweise hoch angesehen, wenn auch als geringer als im Markt. Allerdings erweisen sich Netzwerke im Rahmen von hochkomplexen und ressourcenintensiven Innovationen, die gegenseitiges Lernen und die Bündelung von Ressourcen zwischen verschiedenen Organisationen erfordern, als überlegen (Powell 2004 (1990): 74, 91).

Netzwerke können die Präferenzen ihrer Mitglieder in einem sehr hohen Maße abbilden. Im Vergleich zum Markt sind detaillierte und langfristige Beschlüsse möglich, die nicht unmittelbar die ökonomischen Präferenzen der Akteure abbilden, und im Vergleich zu Hierarchien werden die Interessen aller Beteiligten abgefragt. Nicht zuletzt deshalb stellen Netzwerke in zunehmendem Maße kollektive Akteure in politischen Prozessen dar. Zum Beispiel nehmen sie als Interessengruppen für sich in Anspruch ihre Mitglieder, im Falle von „non-profit“-Organisationen oft auch gemeinwohlorientierte Ziele, im politischen Prozess zu vertreten. Allerdings bringt diese Form der gesellschaftlichen Beteiligung auch Probleme mit sich, die bereits in der Pluralismustheorie herausgearbeitet wurden (siehe folgenden Abschnitt 2.4). Zum Beispiel sind Netzwerke sind in der Regel nicht für alle Akteure offen. Außerdem haben Netzwerke mit hochgradig konfliktfähigen bzw. ressourcenstarken Mitgliedern Vorteile bzw. bessere Chancen, die Interessen ihrer Mitglieder in politischen Entscheidungsprozessen durchzusetzen, als Netzwerke mit schwachen Mitgliedern. In der

folgenden Tabelle 1 sind die Eigenschaften der drei verschiedenen Governance-Formen überblicksartig zusammengefasst.

Tabelle 1: idealtypische Governance-Formen in modernen Gesellschaften

	Hierarchie	Wettbewerb	Netzwerk
Struktur	vertikal	horizontal	horizontal und vertikal
Koordinationsmechanismus	Befehl und Kontrolle	wechselseitige Anpassung	Verhandlung
Kommunikationsmedium	interne Routinen	Preis	wechselseitige Information
Legitimationsbasis	Satzung bzw. Mehrheitsentscheidung	Vertrag	Vertrauen bzw. Konsens
Akteursbeziehung	abhängig	unabhängig	interdependent
Flexibilität	niedrig	hoch	mittel

(Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Powell 2004 (1990): 74)

Die in dieser Tabelle 1 dargestellten Governance-Formen und die ihnen zugeordneten Charakteristika sind idealisierte „Reinformen“ sozialer Koordination. Die Governance-Formen definieren, wie in einer gegebenen Akteurskonstellation Entscheidungen getroffen und Handlungen koordiniert werden, und bestimmen damit den Charakter des gesamten Regelsystems. Es kann in einer gegebenen Akteurskonstellation theoretisch mit jedem der Governance-Modi gesteuert werden, wobei sich der Charakter des gesamten Regelsystems jeweils deutlich verändert.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die kollektiven Akteure in einer Akteurskonstellation intern einem anderen Koordinationsmodus folgen können, als das gegebene Regelsystem im Ganzen. So können kollektive Akteure in einem wettbewerblich geprägten Regelsystem intern sehr wohl hierarchisch aufgebaut, und Netzwerke können in hierarchische Regelsysteme eingebettet sein. Ebenso lassen sich innerhalb bestimmter hauptsächlich hierarchischer Arrangements Wettbewerbsstrukturen finden.

Auch das Mehrebenensystem der EU kann nicht auf eine Governance-Form beschränkt werden, wie in Abschnitt 3 aufgezeigt wird. Vielmehr verändert es, je nachdem welchem Zeitpunkt im Politikprozess und welches Politikfeld in die Betrachtung einbezogen wird, seine Governance-Form. Mit Fokus auf die kommunale Ebene wird in den folgenden Kapiteln aufgezeigt, dass es sich beim Mehrebenensystem der EU zu einem Zeitpunkt um ein deutlich hierarchisches (Abschnitt 3.4.1), zu einem anderen Zeitpunkt um ein eher netzwerkartiges Regelsystem (Abschnitt 3.4.2) handeln kann.

Wie in Abschnitt 4 festgestellt wird, hat die kommunale Ebene auf formalem Wege kaum Möglichkeiten, die eigenen Interessen auf EU-Ebene zu vertreten. Auf Basis von drei

Länderfallstudien wird festgestellt, dass die formalen Zugänge im hierarchischen System weder in der direkten Beziehung zwischen kommunaler Ebene und EU, noch in indirekter über die nationalstaatliche oder die regionale Ebene gegeben sind (hierzu Abschnitt 4). Darüber hinaus verschließt sich, wie in Abschnitt 3 gezeigt wird, der lokalen Ebene auch die Möglichkeit, mittels einer Klage die eigenen Interessen zu wahren: Kommunen haben kein formales Klagerecht vor dem EUGH.

Allerdings stellt sich die EU während der Entscheidungsfindung, was Agenda-Setting und verschiedene Phasen der Willensbildung und Entscheidung umschließt, weniger als hierarchisches System dar, sondern weist netzwerkartige Governance-Formen auf, wie in Abschnitt 5 nachgewiesen wird. Damit eröffnet sie den Kommunen, wie auch allen anderen politischen Akteuren, Möglichkeiten, sich auf informellen Wegen in den EU-Entscheidungsprozess einzubringen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wie die kommunale Ebene ihre Interessen auf EU-Ebene unter den Bedingungen netzwerkartige Governance-Formen vertreten bzw. Lobbying betreiben kann. Da die Basis von Netzwerken Tauschbeziehungen sind, wie im folgenden weiter ausgeführt wird, bietet es sich an, die bereits eingeführten Konzepte zum EU-Regelsystem mit Ansätzen der Tauschtheorie zu verbinden. Um Lobbying in der EU zu untersuchen, eignet sich insbesondere die „access good theory“ von Pieter Bouwen, wie im folgenden Abschnitt herausgearbeitet wird.

2.4 Die Theorie der Zugangsgüter

Ausgangspunkt für die weitere Untersuchung ist, dass für die Städte und Kommunen, wenn es darum geht die eigenen Interessen auf informellen Wegen bzw. über Lobbying gegenüber den Institutionen der EU zu vertreten und in die EU-Entscheidungen einzubringen, mindestens die gleichen Annahmen gelten, wie für alle anderen externen Akteure, die versuchen, auf Entscheidungen des EU-Regelsystems Einfluss zu nehmen. Mit anderen Worten: Die Städte und die Organisationen, die deren Interessen vertreten, agieren wie „traditionelle“ Interessengruppen wie z.B. Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- oder Umweltverbände. Dies ermöglicht den Anschluss an bereits bestehende Untersuchungen zur Frage der politischen Einflussnahme durch einzelne Akteure bzw. die sie vertretenden Interessenorganisationen, die vor allem im wirtschaftlichen Bereich erarbeitet wurden.

2.4.1 Die zwei Logiken von Interessenorganisationen

Für den Aufbau effektiv organisierter kollektiver Interessenvertretung auf Basis einer freien Vereinbarung zwischen den betreffenden Mitgliedern ist generell erforderlich, dass sich die Beteiligten von der Vergesellschaftung ihrer Ressourcen und dem gemeinsamen Handeln mehr versprechen, als von individuellen Tätigkeiten (hierzu Weber 1980 (1921): 27). Konkret bedeutet dies, dass die auf Basis dieser freien Vereinbarung entstehenden Organisationen

bestimmte Verpflichtungen bzw. Service-Leistungen gegenüber den bzw. für die Mitglieder erfüllen müssen, welche sich sowohl in konkreten materiellen Vorteilen ausdrücken können, aber auch in immaterieller Form, wie z.B. durch die Schaffung gemeinsamer Identitäten. Im engen Zusammenhang damit müssen die Organisationen bestimmte Strukturen entwickeln und nach Weber eine durch bestimmte Zugangsbeschränkungen bzw. -bedingungen „nach aussen (...) geschlossene“ Organisation aufweisen, in der ein „Leiter“ bzw. „Verwaltungsstab“, die „Innehaltung ihrer Ordnung“ garantiert (ebd.: 26). Dieser Leiter hat „normalerweise zugleich (die) Vertretungsgewalt“ für die Organisation (ebd.) gegenüber Dritten, eine Funktion, die gerade in Interessenorganisationen unabdingbar ist.

Offe und Wiesenenthal differenzierten vor diesem Hintergrund anhand der Untersuchung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zwei bei Weber implizite Kategorien aus: „survival and success“ (Offe/Wiesenenthal 1980: 108). Eine Interessenorganisation muss beide Kategorien in einem bestimmten Maß erfüllen, wenn sie ihren eigenen Fortbestand sichern will. Die erste Kategorie, „survival“, bezieht sich auf die Integration der Mitglieder, von deren Unterstützung sie direkt abhängig ist, in die eigene Organisation, z.B. durch die Schaffung einer gemeinsamen Identität. Die zweite Kategorie, „success“, bezieht sich auf die Vertretung der Interessen der Organisation bzw. ihrer Mitglieder gegenüber Dritten.

Beide Kategorien stehen in einem interdependenten Verhältnis zueinander: Eine Organisation, die als politische Lobby arbeiten will, muss Ressourcen von internen Dienstleistungen abziehen und zur Bedienung externer Ansprüche bereitstellen können. Anders formuliert: Die Mitglieder müssen dazu gebracht werden, Leistungen zu erbringen, die nicht direkt und in erster Linie ihnen selbst, sondern Dritten zu Gute kommen. Ein Beispiel wäre die Aggregation und redaktionelle Aufbereitung von Daten auf Verbandsebene, die für das einzelne Mitglied nicht unmittelbar von Interesse sind, um sie bestimmten Außenstehenden wie etwa Regierungsbehörden zur Verfügung zu stellen. Auf der anderen Seite kann sie in ihren externen Beziehungen nicht unbedingt so erfolgreich sein, wie es theoretisch möglich wäre, denn es müssen interne Entscheidungsprozesse, Interessenkonstellationen und die Bedürfnisse der Mitglieder berücksichtigt werden. Die beiden Anforderungen begrenzen sich also gegenseitig: „the contradiction between ‘survival’ and ‘success’ asserts itself; survival continues to be guaranteed only if success, i.e. certain categories of demands, is sacrificed“ (ebd., Anführungszeichen im Original).

Schmitter und Streeck führen in ihren Untersuchungen zu Verbänden der Wirtschaft und der Gewerkschaften diese Überlegungen fort (Streeck/Schmitter 1985, Schmitter 1998 (1981), Schmitter/Streeck 1999): „To become political actors social groups require, among other things, a minimal degree of internal cohesion, a sense of solidarity in spite of existing internal

divisions, and legitimate leadership strong enough to impose discipline and internal sacrifice on their members“ (Schmitter/Streeck 1999: 11).

Insbesondere anhand der Arbeitgeberverbände erarbeiteten sie zwei verschiedene, im Gegensatz zueinander stehende Logiken, zwischen denen die einzelnen Organisationen ihre Entscheidungen abwägen müssen. Sie lassen sich sehr gut an die beiden von Offe/Wiesenthal erarbeiteten Kategorien „success“ und „survival“ anschließen: Die „logic of membership“ und die „logic of influence“ (ebd.: 19).

Die „logic of membership“ bzw. „Mitgliedschaftslogik“ entspricht weitgehend der „survival“-Kategorie. Sie zielt vor allem auf das Verhältnis der Organisation zu ihren Mitgliedern, seien dies nun individuelle oder wiederum selbst kollektive Akteure. Beeinflusst werden die Möglichkeiten einer Organisation ihre (potentiellen) Mitglieder einzubinden durch die Anzahl und Heterogenität der Mitglieder sowie der Konkurrenzen oder Interdependenzen zwischen denselben (hierzu Schmitter/Streeck 1999: 24f). Es liegt auf der Hand, dass die Integration der Mitglieder und die den einzelnen Interessen entsprechende interne Aufgabenerfüllung umso schwerer herzustellen sein wird, je größer die Mitgliederanzahl ist und je größer die Unterschiede zwischen den Mitgliedern sind. Organisationen entwickeln und etablieren in diesem Zusammenhang Strukturen und Verfahren, die eben diese Integration leisten sollen. Bei Offe/Wiesenthal ist in den 1980ern die Erarbeitung einer gemeinsamen Position nach außen noch kein Teil der internen Angelegenheiten einer Organisation: Für Organisationen, deren einzige Funktion nur in der Service-Leistung für ihre Mitglieder besteht, ist in diesem Falle lediglich die Kategorie „survival“ essentiell: „Thus, the problem of creating and maintaining the integration of members within the association can be described as being solvable in a one-dimensional and ‚monological‘ way, which does not require the simultaneous and partly contradictory processes of expressing and forming common interests“ (Offe/Wiesenthal 1980: 85, Anführungszeichen im Original).

Für Organisationen mit entsprechenden Funktionszuschreibungen kann dies ausreichend sein. Im Falle von Organisationen, zu deren Funktionen die Einflussnahme auf politische Prozesse (vgl. Beyme 1974: 13) gehört, muss allerdings gerade dieses „forming of a common interest“ einer der zentralen Bedingungen für internen Erfolg sein. Dementsprechend findet sich der Prozess der gemeinsamen Interessens- und Willensbildung bei Streeck/Schmitter, anders als noch bei Offe/Wiesenthal, als einer der zentralen Aspekte für die innere Organisation und somit auf Seiten der „Mitgliedschaftslogik“. Im Gegensatz dazu sind die bei Offe/Wiesenthal noch internen Determinanten der Organisation in Bezug auf die „Einflusslogik“ komplett nach außen verlagert. Beispielsweise werden die Beziehungen zu anderen Organisationen im umgebenden politischen System als Aspekte der „Einflusslogik“ betrachtet (siehe Schmitter/Streeck 1999: 31ff). Während also die „Mitgliedschaftslogik“ von

den „characteristics of members“ abhängig ist, wird die „Einflusslogik“ von den Beziehungen zur Organisationsumwelt und den Eigenschaften dieser Umwelt bestimmt. Hierbei sind die „characteristics of the state, or better state agencies“ für Organisationen, die politischen Einfluss haben wollen, von besonderer Relevanz (Schmitter/Streeck 1999: 21 i.v.M. 31)³¹. In den oben eingeführten Begriffen ausgedrückt hängt die „Mitgliedschaftslogik“ von der Akteurskonstellation und Governance-Form innerhalb der Organisation, und die „Einflusslogik“ von der Akteurskonstellation und Governance-Form im gegebenen bzw. umgebenden Regelsystem ab.

Der Einfluss und damit letztlich der Erfolg einer politischen Organisation wird also davon bestimmt, in welchem Maße die Interessen der Mitglieder so übersetzt und transportiert werden können, dass sie in den inhaltlichen und prozessualen Anforderungen des politischen Regelsystems die entsprechende Wirkung zeitigen. Hierbei kann die dieser Transport als Akt des Austausches von bestimmten Gütern dargestellt werden: „The logic of influence rests on an exchange relationship“ (Schmitter/Streeck 1999: 31, siehe auch Eising 2004: 495). Für eine Organisation, zu deren Funktionen die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder zur Aufgabenzuschreibung gehört, sind also interne Strukturen und Verfahren notwendig, die die Entwicklung und Bereitstellung von Tauschgütern ermöglichen, welche dann in den externen Beziehungen genutzt werden, um Einfluss zu erlangen. Der Wert des Tauschguts, und damit der Einfluss, der damit gewonnen werden kann, ist von seiner Qualität sowie dem eventuell vorhandenen konkurrierenden Angebot abhängig.

Mit Blick auf die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene im EU-Mehrebenensystem durch informelle Einflussnahme stellt sich also die Frage, welche Güter die Gebietskörperschaften bereitstellen können und müssen, um im Austausch auf EU-Ebene an Einfluss zu gewinnen. Das bedeutet, dass in einem ersten Schritt festgestellt werden muss, welche Güter auf EU-Ebene nachgefragt werden, bevor in einem zweiten Schritt untersucht werden kann, ob die Städte und Gemeinden diese Güter bereitstellen, und so ihre Handlungsmöglichkeiten in der EU ausweiten können. Dies soll in nächsten Abschnitten geschehen.

2.4.2 Einflusslogik und Tauschtheorie

Ausgangspunkt der „access good theory“ bzw. der Theorie der Zugangsgüter (siehe Bouwen 2001, 2003, 2004) ist die Frage, wie man den politischen Einfluss messen kann, den Lobbying-Aktivist*innen im Regelsystem der EU auf die Entscheidungen ausüben können. Allerdings ist die direkte Messbarkeit von Einfluss, selbst in weniger komplexen Gebilden als der EU, in der Politikwissenschaft ein problematisches Unterfangen (Bouwen 2001: 2).

³¹ Streeck/Schmitter weisen darauf hin, dass gerade dieser Aspekt der „Systemabhängigkeit“ politischer Verbände in der einschlägigen Literatur, insbesondere der pluralistisch orientierten, wenig Beachtung gefunden hat (vgl. Schmitter/Streeck 1999: 30). In jüngerer Zeit wird in der deutschen Diskussion dieser Aspekt insbesondere unter dem Stichwort Strategiebildung diskutiert (z.B. FJNSB 2005).

Hintergrund der Operationalisierungsprobleme ist zu einem Großteil die Verschiedenartigkeit, die mit eben dieser Einflussnahme einhergeht. Groß angelegte Massenproteste, Streiks und mediengerecht in öffentlichen Diskurs-Arenen publizierte Positionspapiere großer Organisationen gehören ebenso in dieses Feld wie exklusive Koalitionsbildungen, Paketverhandlungen und strategische Allianzen bis hin zur Einflussnahme über persönliche Beziehungen, Seilschaften, Korruption und Bestechung. Auf Seiten der Datenerhebung verursacht die Informalität und Diskretion große Probleme, mit der Lobbying-Arbeit betrieben wird. Erschwerend kommt hinzu, dass Einflussnahme vor dem Hintergrund der komplexen Entscheidungsfindung in modernen politischen Systemen in der Regel gleichzeitig über verschiedene Kanäle betrieben wird, und auf unterschiedliche Ziele gerichtet ist. Vor diesem Hintergrund sind konkrete Kausalitäten nur sehr schwer und unter sehr glücklichen Umständen nachweisbar.

Eine Möglichkeit, wie man vor diesem Hintergrund die Frage nach Einfluss operationalisieren kann, bietet die Theorie der Zugangsgüter, die vor allem Bouwen in Bezug auf Akteure aus dem wirtschaftlichen Bereich, einzelne Firmen, deren Verbände und „consultants“ (ebd.: 21) in der EU entwickelt hat. Kern ist hier, dass durch die Untersuchung des Zugangs, den eine bestimmte Gruppe zu den entscheidenden politischen Organen im gegebenen Regelsystem hat, Aussagen über die politischen Einflussmöglichkeiten der Gruppe getroffen werden können (ebd.: 2). Auch wenn der Nachweis eines Zugangs einer Lobbying-Organisation³² zu einem politischen Organ keine quantifizierbare Aussage über den tatsächlichen Einfluss zulässt, den diese tatsächlich hat, so ist der Zugang dennoch Grundvoraussetzung bzw. ein Indikator für die Einflussnahme per se. Es handelt sich insofern um eine „second best“-Operationalisierung.

Basierend auf der Tauschtheorie wird für die Zugangsgüter-Theorie davon ausgegangen, dass in einer gegebenen Akteurskonstellation mit mehreren von einander unabhängigen Akteuren bestimmte Güter bzw. Ressourcen unterschiedlich verteilt sind. Akteure können hierbei sowohl Individuen, als auch Organisationen bzw. kollektive Akteure sein (Levine/White 1961). Unabhängig von ihrer Konstitution können die Akteure nicht alle Ressourcen, die sie benötigen, selbst in ausreichendem Maße her- bzw. bereitstellen. Es kommt deshalb zu Austauschprozessen, wobei Kosten-Nutzenkalkulationen bestimmen, mit welchem Akteur wann welche Ressource getauscht wird.

Durch Serien einzelner Tauschakte entstehen zwischen den Akteuren Austauschbeziehungen. Insbesondere im Falle gegenseitiger Austauschprozesse können sich so stabile wechselseitige Verbindungen ergeben (Bouwen 2001: 6). Dies führt letztlich über die Zeit zu

³² Ich verwende im Folgenden den Begriff Lobbying-Organisation als Oberbegriff für alle Verbände, -Vereine, Gruppen und Initiativen, die die aggregierten Interessen ihrer Mitglieder gegenüber den politischen Institutionen einer Gesellschaft auf informellem Wege vertreten und Lobbying betreiben (vgl. Beyme 1974: 11 i.v.m. 92).

interdependenten Beziehungen zwischen einem Akteur und den Teilen seines Umfeldes, die eine von ihm benötigte Ressource dauerhaft bereitstellen können. Dies haben insbesondere die an die Tauschtheorie anschließenden Ansätze zur Ressourcen-Abhängigkeits-Theorie nachgewiesen, die sich vor allem mit der Frage von interorganisationalen Austauschbeziehungen beschäftigt haben (Aldrich/Pfeffer 1976, Pfeffer/Salancik 1978).

Organisationen werden mithin abhängig von dem Akteur, der die benötigte Ressource bereitstellen kann. Sie müssen, um den Zugriff auf die Ressource zu sichern, im Gegenzug eine entsprechende Gegenleistung anbieten. Ist eine Ressource für die eigene Funktionserfüllung und damit letztlich die Bestandserhaltung der Organisation unabdingbar, wird sie als „critical ressource“ (Bouwen 2001: 9, 34f mit Bezug auf Pfeffer/Salancik) bezeichnet. Je kritischer ein Gut für den Fortbestand einer Organisation ist, umso größer ist der Einfluss, den der Anbieter auf den Nachfrager ausüben kann, oder anders formuliert: Desto größer kann die eingeforderte Gegenleistung sein. Dies führt auf der Anbieterseite zu der Tendenz, sich bezüglich des von ihm angebotenen kritischen Gutes das Monopol zu sichern, um so sein Einflusspotenzial zu erhöhen³³.

Die nachfragenden Organisationen beschränken sich ebenfalls nicht nur auf Anpassungsleistungen der eigenen Organisation. Im Gegenzug werden Versuche unternommen, den Einfluss auf den Anbieter und damit die Kontrolle über bzw. den Zugriff auf die kritische Ressourcen zu erhöhen, z.B. um durch vertragliche Bindungen oder entsprechend zugeschnittene Netzwerke (hierzu Staber 2000, Ebers/Gotsch 2002). Hierbei kommen nicht nur Aktivitäten in Betracht, die sich direkt auf die anbietende Organisation beziehen, sondern auch Versuche, ihre Umwelt bzw. das gesamte Regelsystem zu verändern, das die Beziehungen der Organisation zu anderen Akteuren bestimmt. Sie entwickeln - im oben eingeführten Sinne - institutionelle Präferenzen (siehe auch Berger/ Bernhard-Mehlich 2002: 164, Schimank 2003: 266).

Die gerade beschriebenen Austauschprozesse finden nicht nur zwischen privaten Organisationen statt, sondern auch zwischen öffentlichen und privaten Organisationen (vgl. Schmitter/Streeck 1999: 31), wie insbesondere pluralistische Theorie-Ansätze herausgearbeitet haben (z.B. Fraenkel 1991 (1964), Abromeit 1993, Schmidt 1997: 152). Hier werden private Interessenverbände zu politisch wichtigen Akteuren, die neben die politischen Parteien als intermediäre Organisationen treten. Sie vermitteln den politischen Organen und ihren Verwaltungen die Interessen der Bevölkerung, Fachwissen zu konkreten Problemen

³³ Dies trifft nicht nur auf die externen Beziehungen zu, sondern hat durchaus auch in organisations-interner Hinsicht Relevanz, z.B. wenn Organisationen versuchen, durch Monopole auf bestimmte Ressourcen ihre Kontrolle über die eigenen Mitglieder zu verstärken (vgl. Schmitter/Streeck 1999: 81f). Mit tauschtheoretischen Ansätzen lassen sich also auch Aspekte der „Mitgliedschaftslogik“ untersuchen.

und übernehmen Aufgaben bei der Politikumsetzung. In pluralistisch orientierteren Systemen stehen diese privaten Organisationen in einer vergleichsweise starken Konkurrenz zueinander, was den Zugang zu den politischen Institutionen angeht, der idealiter für alle gleich ist³⁴.

Im Gegenzug für ihre Leistungen erhalten die Organisationen die Möglichkeit, vermittelt über die von ihnen angebotenen Güter, Einfluss auf das Agenda-Setting und die Entscheidungsprozesse der staatlichen Akteure zu nehmen. Die von privaten Akteuren den öffentlichen Organisationen angebotenen Leistungen werden dementsprechend von Bouwen „access goods“ (Bouwen 2001: 7) genannt, weil sie den Zugang bzw. „access“ zur politischen Entscheidungsfindung eröffnen (ähnlich Greenwood 2003: 6, ebenso Eising 2004). Es liegt auf der Hand, dass der Zugang von Dritten zu einer staatlichen Organisation, der mit einer entsprechenden Leistung bzw. einem entsprechendem Gut erlangt werden kann, umso größer ist, je kritischer ihre Bedeutung für die gegebene staatliche Organisation ist.

In den folgenden Abschnitten wird erläutert, wie die Theorie der Zugangsgüter in das Analyse-Konzept dieser Arbeit integriert wird.

2.5 Das Konzept der Zugangsgüter in dieser Arbeit

2.5.1 Der Bedarf der EU-Organe

Wie in Abschnitt 3 noch aufgezeigt wird, sind die aus Sicht der kommunalen Ebene relevanten EU-Politiken fast ausnahmslos dem Bereich der Europäischen Gemeinschaft (EG) zugeordnet. Im Rahmen der EG sind letztlich die EU-Kommission, der Ministerrat, und das Europäische Parlament für die bindenden Entscheidungen verantwortlich: Sie sind die entscheidenden Akteure im Prozess des EU bzw. EG-Policy-making (vgl. Bouwen 2001: 23ff, Greenwood 2003: 6, Eising 2004: 497, Wonka/Warntjen 2004: 11)³⁵, den die EU-Kommission mit dem Begriff „Gemeinschaftsmethode“ bezeichnet (EU-K 2001: 11). Dies wird in Abschnitt 3 eingehend erläutert und sei hier nur soweit wie nötig angerissen:

³⁴ Werden die Interessensorganisationen dagegen formal in das politische System eingebunden, die Beziehung zwischen staatlichen und privaten Akteuren formalisiert und bestimmte Verbände privilegiert bzw. die von ihnen wahrgenommene Aufgabenerfüllung monopolisiert, so spricht man von korporatistischen Systemen (hierzu Borodcz 1996, Schmid 1998: 27, Schmitter 1998 (1981) und Reutter 2001). In korporatistischen Systemen erfüllen Verbände in bestimmten Sektoren die Regelungskompetenzen des politischen Systems, d.h. sie übernehmen die Entscheidungen und deren Durchsetzung in einem bestimmten gesetzlichen Rahmen selbst. Hierbei nehmen diese Verbände oft para-staatliche Qualitäten an, und kontrollieren bestimmte Bereiche nahezu vollständig, wie z.B. die deutschen Handwerkskammern den Zugang zu bestimmten Berufen.

³⁵ Bei bestimmten Entscheidungen müssen die beiden Ausschüsse der EU-Ebene, der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen (AdR) beratend hinzugezogen werden. Die Frage, inwieweit sich der AdR zur Interessenvertretung für Städte eignet, wird in Abschnitt 4.2 dahingehend beantwortet, dass der AdR aufgrund seiner Zusammensetzung und Kompetenzen von den Städten in dieser Beziehung als nicht geeignet angesehen wird. Vor diesem Hintergrund wird er in die Betrachtungen dieses Abschnitts nicht mit einbezogen.

Die EU-Kommission erstellt und unterbreitet als unabhängiger Akteur die Vorschläge für die EU-Politik. Der Ministerrat und das Europäische Parlament treffen die legislativen Entscheidungen auf Grundlage der von der Kommission eingebrachten Vorlagen. Umsetzung und Durchführung dieser EU-Entscheidungen liegen dann wiederum bei der Kommission und den jeweiligen nationalen bzw. subnationalen Behörden, die Kontrolle der Umsetzung liegt bei der Kommission, die bei Bedarf den EUGH einschalten kann.

Vor dem Hintergrund ihrer eigenen Präferenzen als autonome Akteure und ihren geringen organisationellen Kapazitäten, die in Abschnitt 5 ausführlich dargestellt werden, sind die EU-Organen vor allem gezwungen, Wissen über politische Gegebenheiten und technische Möglichkeiten von Dritten einzuholen: „information is the basic good“ (Bouwen 2001: 7f, 2003: 8). Hierbei kann dieses Wissen nach Bouwen in drei Aggregationsstufen angeboten werden: Zum einen auf individueller bzw. einzelorganisatorischer Ebene als „expert knowledge“, sowie aggregiert auf nationaler oder europäischer Ebene als „information about a national“ respektive „European encompassing interest“ (ebd.: 8, table 2). Die beiden letztgenannten Informations-Typen werden von Verbänden bereitgestellt. Die EU-Organen fragen diese unterschiedlichen Wissensformen gemäß ihres Bedarfs ab (ebd.: 33, table 3).

Eising weist darauf hin, dass Dritte die EU-Organen nicht nur mit Wissen bzw. Informationen, sondern auch bei der Durchsetzung ihrer Positionen im EU-Entscheidungsprozess unterstützen können. Das betrifft sowohl die Auseinandersetzung mit den anderen EU-Organen als auch mit den einzelnen Regierungen der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus kann die Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen und die Berücksichtigung ihrer Positionen die Legitimation von EU-Politik erhöhen, und schließlich zu einer besseren Umsetzung der EU-Rechtsakte führen (vgl. Eising 2004: 497). Zwar berücksichtigt auch Bouwen bei seinen Betrachtungen über „information“ als Zugangsgut durchaus Aspekte wie Legitimation oder „compliance“³⁶ (Bouwen 2001: 11, 2003), jedoch immer in Abhängigkeit von ersterem.

Im Detail wird die Nachfrageseite, also welche Güter von der EU-Ebene abgefragt werden, vor allem in Abschnitt 5 untersucht. Dort werde ich den Politik-Prozess auf EU-Ebene in verschiedene an den „policy cycle“ angelehnte Phasen unterteilen, und kann so aufzeigen, welche Arten von Zugangsgütern wann von einzelnen den EU-Organen nachgefragt werden. Einige Ergebnisse aus dieser Untersuchung müssen bereits in diesem Abschnitt vorweg genommen werden, da in der Konsequenz das Konzept von Bouwen in mehreren Punkten angepasst wurde:

Zum ersten wird „Legitimation“ von mir als eigenständiges Zugangsgut definiert. Sie spielt für die EU-Politik, nicht zuletzt für die EU-Kommission aufgrund ihres Initiativ-Rechts (hierzu Abschnitt 5), eine so große Rolle, dass eine bessere Erfassung von „Legitimation“ nötig

³⁶ „compliance“ geht für Bouwen über die Implementation hinaus. Erstere „entails an actual change of behaviour“, während letztere lediglich die Anpassung der nationalen Gesetze, unabhängig von einer tatsächlichen Verhaltensänderung, beinhaltet (Bouwen 2001: 11).

wurde. Diese Entscheidung wurde vom Umstand befördert, dass die Kommunen als demokratisch verfasste Gebietseinheiten ihrerseits, wie in der Einleitung erwähnt, ihre im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Akteuren qualitativ höherwertige demokratische Legitimation betonen. Es ist fraglich, ob diese besondere Legitimationsressource von der EU-Ebene genutzt werden kann.

Damit in engem Zusammenhang musste zum zweiten im Verlauf der Arbeit die von Bouwen vorgenommene Trennung von „expert knowledge“ und den zwei aggregierten Wissenstypen „informationen about the national encompassing interest“ und „informationen about the european encompassing interest“ korrigiert werden, da es sich nicht um drei Stufen desselben Wissenstyps, sondern vielmehr um zwei unterschiedliche Wissenskategorien handelt. Obwohl diese beiden Typen sich in der Empirie sehr stark vermischen, und beide oft in derselben „Einheit“ eines Wissensguts enthalten sind, werde ich sie im Folgenden zu besseren analytischen Unterscheidung in technisches und politisches Wissen trennen.

Außerdem möchte ich zum dritten ein Zugangsgut „Umsetzung“ einführen. Wie erwähnt führt Bouwen den Begriff „compliance“ ein, verwendet ihn aber, wie Legitimation, nur als indirektes Zugangsgut, vermittelt über die entsprechenden Informationen. In der vorliegenden Untersuchung kann „Umsetzung“ dagegen als eigenständiges Zugangsgut verwendet werden. Die Kommunen haben, wie erwähnt, als Teile der Staatsorganisation in besonderem Maße die Umsetzung von EU-Politik zu gewährleisten. Dies betrifft sowohl das eigene Verhalten, zum Beispiel bei der Vergabe kommunaler Aufträge, als auch die Regelungen, die Kommunen für Dritte erstellen, als Beispiel seien hier die kommunalen Bauverordnungen in Deutschland genannt. Dies ermöglicht es auf theoretischer Ebene, einer Umsetzungszusage als direkt anbietendem Gut einen eigenen analytischen Status zuzuordnen.

Alle Güter können auf drei verschiedenen Stufen aggregiert werden, welche im Folgenden genauer erläutert werden.

2.5.2 Die Aggregationsstufen der Zugangsgüter

Ich unterscheide in Anlehnung an Bouwen (Bouwen 2001: 7f) drei verschiedene Stufen, auf denen die Zugangsgüter aggregiert werden können:

2.5.2.1 Die lokale Stufe

Die lokale Stufe bildet ein Gut ab, das auf Ebene der einzelnen lokalen Gebietskörperschaft generiert wird, und somit einen spezifisch-lokalem Zuschnitt hat. Es ist nur für einen begrenzten Raum unmittelbar gültig, z.B. kann es aus Detailkenntnis über ein bestimmtes, räumlich und in der Regel auch thematisch begrenztes Phänomen bestehen. Dieser Stufe entspricht bei Bouwen „expert knowledge“ (Bouwen 2001: 7), das sich auf das Wissen eines einzelnen wirtschaftlichen Unternehmens bezieht. Ich habe den anderen Zuschnitt gewählt,

da so vermieden wird, begrifflich nur dieser ersten Stufe einen Expertenstatus zuzuweisen³⁷. Darüber hinaus bot es sich vor dem Hintergrund der hier gegenständlichen lokalen Gebietskörperschaften an, die Kohärenz der Analyse durch einheitlich territorial definierte Aggregationsstufen zu erhöhen.

Außerdem wird auch das Risiko verringert, das Verallgemeinerungspotenzial von Einzelfalllösungen zu überschätzen. Zumindest in Bezug auf einen interkommunalen Best Practice-Transfer konnte festgestellt werden, dass spezifische Ansätze in der Regel sehr weit davon entfernt sind, generell umsetzbar zu sein, und sich auch nicht ohne Weiteres in eine allgemein bindende Regelung transferieren lassen (I_BIR 2004: 96, Kern et al. 2005).

Generell kann davon ausgegangen werden, dass Güter dieser Ebene eine hohe Verlässlichkeit aufweisen. Z. B. ist Wissen, dass auf dieser Ebene generiert wurde, von hoher Detailschärfe und Genauigkeit geprägt, und direkte Zusagen, bestimmte Politiken umzusetzen, sind vergleichsweise belastbar.

Aus Sicht der EU-Ebene fallen bei dieser niedrigen Aggregationsstufe allerdings erstens relativ hohe Transaktionskosten (hierzu Ebers/Gotsch 2002: 225) an: Es müssen die entsprechenden Experten gefunden und der Austausch der Informationen mit der eigenen Organisation bewerkstelligt werden, was bei den räumlichen und sprachlichen Dimensionen der EU sehr ressourcenintensiv sein kann. Und zweitens wird in der Regel die Entwicklung eines EU-weit tragfähigen Politikvorschlags aus derart spezifischem Wissen noch sehr zeit- und kostenintensiv sein, bei ungewissem Erfolg.

2.5.2.2 Die nationale Stufe

Dieser Aggregationsstufe entspricht bei Bouwen die „information about the domestic encompassing interest“, die Informationen über das Interesse der Akteure eines „domestic market“ oder „the domestic political and social arena“ (Bouwen 2001: 8) umfasst. Bouwen bezieht Begriff „domestic“ vor allem auf die nationale Ebene (vgl. Bouwen 2001: 13, 2003: 10) im Gegensatz zu dem weiter unten behandelten Gütern europäischen Zuschnitts.

Auf dieser Stufe werden die Zugangsgüter in der Regel nicht mehr von einzelnen Akteuren, also einzelnen Kommunen oder Unternehmen angeboten. Es wird von im interorganisationsalen Sinne kollektiven Akteuren generiert und zur Verfügung gestellt, in der Hauptsache von Verbänden. Abhängig von der Anzahl der beteiligten Mitglieder, der Form der Aggregation und der Heterogenität zwischen deren Interessen entstehen für die Bereitstellung derartiger Güter auf nationaler Ebene unterschiedlich hohe Kosten. Allerdings sinken die Kosten der EU-Organen im Vergleich zur lokalen Aggregationsstufe entsprechend.

³⁷ Um das Problem zu verdeutlichen: Die so genannten „Expertengruppen“ der EU-Kommission, die zur Beratung im Vorfeld eines Politikentwurfs dienen (siehe Abschnitt 5.1), werden im Bereich kommunaler Fragen fast ausschließlich mit Vertretern der nationalen und europäischen Verbände bzw. Aggregationsstufen besetzt. In der Terminologie Bouwens wären also gerade die Anbieter von „expert knowlegde“ von den „Expertengruppen“ ausgeschlossen.

Das betrifft sowohl die reinen Transaktionskosten, da entsprechende Organisation über Niederlassungen in Brüssel und entsprechende Sprachkenntnisse verfügen werden, als auch die Kosten, auf Basis dieses national aggregierten Gutes einen EU-weit akzeptablen Politikentwurf zu erstellen.

2.5.2.3 Die europäische Stufe

Bei Zugangsgütern von europäischem Zuschnitt bzw. „information about a European encompassing interest“ (Bouwen 2001: 7) handelt es sich um Informationen, die ein europaweit aggregiertes Wissen bereitstellen bzw. ein europaweit übergreifendes Interesse abbilden.

Wie im Falle der Zugangsgüter nationalen Zuschnitts kann davon ausgegangen werden, dass die Aggregation auf europäischer Ebene hauptsächlich von kollektiven (im Sinne interorganisationaler) Akteuren geleistet wird. Im Vergleich mit den bereits dargestellten Ebenen ist bei der Erarbeitung und Bereitstellung der Zugangsgüter europäischen Zuschnitts davon auszugehen, dass noch mehr Akteure mit differenzierteren Interessen beteiligt sind. Die Bereitstellung verursacht insofern ein hohes Maß an Kosten, wobei insbesondere der Zeitaufwand sowie mit Blick auf die politische, sprachliche und kulturelle Vielfalt Europas die Aufwendungen für Kommunikation herauszustreichen sind.

Für die EU-Ebene bieten die Güter der europäischen Aggregationsstufe deshalb große Vorteile: Die Verhandlungsleistungen, um die Einzelpositionen und die verschiedenen nationalen Positionen auf europäischer Ebene zusammen zu fassen, sind hier zumindest teilweise schon erbracht. Die Güter auf europäischer Ebene weisen eine wesentlich höhere Repräsentativität auf. Insofern liegt ein im Vergleich mit den anderen beiden Aggregationsstufen bereits wesentlich tragfähigerer Kompromissvorschlag für Entscheidungen auf EU-Ebene vor (vgl. Bouwen 2003: 9). Darüber hinaus sind auch die reinen Transaktionskosten gering: Es kann z.B. davon ausgegangen werden, dass diese Zugangsgüter bereits in einer an die Erwartungen der EU-Organen angepassten Form vorliegen, und die Organisationen, die sie anbieten, über Niederlassungen in Brüssel verfügen. Außerdem werden derartige Inhalte bereits in den drei Arbeitssprachen der EU und nur in Ausnahmefällen nicht in Englisch verfasst sein.

2.5.3 Die Zugangsgüter

Wie sich der Aufbau und die Aufgaben der einzelnen EU-Organen darauf auswirken, welche Zugangsgüter sie nachfragen, wird in Abschnitt 5 detailliert erläutert. Die Zugangsgüter selbst sollen hier vorab beschrieben werden.

2.5.3.1 Das Zugangsgut Wissen

„Wissen“ ist die wichtigste Ressource, die Städte der europäischen Ebene anbieten können. Hierbei lassen sich drei verschiedene Kategorien von „Wissen“ unterscheiden:

- **Wissen über den Handlungsbedarf**

„Wissen über den Handlungsbedarf“ umfasst Informationen über ein Phänomen bzw. ein Problem, das eine politische Lösung durch ein Handeln bzw. Unterlassen der EU-Ebene erfordert.

Die EU-Ebene als demokratisches System benötigt diese Informationen in dem grundlegenden Sinne, dass die Personalauswahl und die Zielsetzung eines demokratischen Systems sich nicht aus sich selbst heraus erklärt, sondern letztlich auf den „Volkswillen“ (Beyme 2000: 237), also Willen und Wollen seiner Bürger zurückzuführen sein muss, um eine gewisse Reziprozität des Systems bzw. die „Selbsteinwirkung“ (Habermas 1998: 98) der Gesellschaft zu ermöglichen (hierzu Abschnitt 3). Ein Problem kann vom EU-System, wie von jedem anderen politischen System, so lange ignoriert werden, wie es „unterhalb der Schwelle politischer Wahrnehmbarkeit bleibt“ (Scharpf 1999: 30).

- **Wissen über die technisch möglichen Handlungsalternativen**

„Wissen über die technisch möglichen Handlungsalternativen“ umfasst technische Expertise. Es setzt sich aus den „technischen“ Informationen zusammen, wie auf der Sachebene ein bestimmtes Phänomen erzeugt, verhindert oder verändert werden kann. Es wird zum einen durch technologische und wissenschaftliche Kenntnisse definiert, zum anderen durch praktische Erfahrungen. Wissen dieser Art ist die Grundlage für eine dem jeweiligen Problem angemessene und möglichst effiziente Politik. In der Regel gibt es zu einem gegebenen Problem mehrere alternative technisch machbare bzw. effektive Handlungsmöglichkeiten.

- **Wissen über die Bewertung der Handlungsalternativen**

„Wissen über die Bewertung der Handlungsalternativen“ umfasst Informationen darüber, welche Alternativen die beteiligten bzw. betroffenen Akteure als politisch richtig und angemessen, als tolerabel oder unakzeptabel einschätzen. Hier sind vor allem die Wertvorstellungen und Interessen der Beteiligten die ausschlaggebenden Elemente³⁸.

³⁸ Es gibt einen gravierenden Unterschied zwischen dem EU-Regelsystem und herkömmlichen nationalen Systemen: Im Schumpeterschen Wettbewerb verschiedener politischer Ideen in einer Demokratie (vgl. Schumpeter 1950: 432) wird in der Regel davon ausgegangen, dass die Bürger im (nationalen) Wahlakt zwischen verschiedenen politischen Angeboten dasjenige auswählen, das ihnen die wünschenswertesten Ergebnisse erbringen wird. Durch die Wahl des politischen Führungspersonals und der mit ihnen verbundenen politischen Programme wird also die Bewertung der verschiedenen technisch machbaren Alternativen abgefragt, und die entsprechenden Informationen aggregiert. Die Funktionslogik der EU unterscheidet sich hier wesentlich, da keine „EU-Regierung“ gewählt wird und ein EU-weiter Wettbewerb von verschiedenen Politikangeboten nicht existiert. Dem entsprechend groß ist der Bedarf nach diesem Gut (hierzu mehr in Abschnitt 5).

Auf Grundlage von des Wissens über die Bewertung von möglichen Handlungen können Politiken so konzipiert werden, dass sie den Erwartungen der Betroffenen entsprechen und Lösungen, die zwar technisch machbar, aber gesellschaftlich unakzeptabel sind, zumindest theoretisch von vornherein vermieden werden.

Betrachtet man die EU als demokratisch legitimates System in dem Sinne, dass es sich letztlich am Willen seiner Bürger orientiert, so ist Wissen über den Handlungsbedarf auf der lokalen Aggregationsstufe der Ausgangspunkt einer politischen Maßnahme, unabhängig davon, ob letztlich ein technisches oder normatives Problem die Ursache ist. Dieses Problem muss von in dem Maße von europaweiter Relevanz und entsprechend aggregiert sein, dass es die erwähnte Schwelle zur politischen Wahrnehmbarkeit übertreten kann.

Ist das Problem auf die Agenda der EU-Ebene gelangt, so wird vor allen Dingen das Wissen über die Handlungsalternativen interessant. Dieses technische Wissen enthält Informationen darüber, mit welchen Lösungsalternativen einem Problem begegnet werden kann. Auch wenn hier theoretisch ein einzelner Akteur, im vorliegenden Fall eine einzelne Stadt das entsprechende Wissen bzw. Know-how bereitstellen kann, so ist auch hier aus Sicht der EU-Organen aus oben genannten Gründen eine europaweit abgesicherte Information von höherem Wert. Damit wird auch hier die Rolle von Organisationen mit europaweitem Zuschnitt gestärkt. Die starke Aggregation ist hierbei nicht unproblematisch, denn die Qualität des Know-hows verändert sich: In der Regel sinkt mit steigender Zahl und Heterogenität der Ausgangsinformationen der technische Detailgehalt des aggregierten Wissens. Für effiziente Problemlösungen ist insofern wichtig, dass das Know-how in einer Form aggregiert und abgeschöpft werden kann, die den substanziellen technischen Gehalt des Wissens nicht gefährdet.

Bezogen auf Wissen über die Handlungsbewertung sind ähnlich wie für die Frage, ob ein Problem überhaupt für die EU-Ebene relevant ist, vor allen Dingen auf europäischer Ebene aggregierte Informationen relevant. Vor dem Hintergrund der fehlenden demokratischen (Aus-)Wahl europäischer Politikprogramme ist dieses Wissen von herausragender Bedeutung für die EU-Organen, um eine aus der Sicht EU-Bürger effektive Politik zu gewährleisten, und sich für die richtigen im Sinne von gewünschten Politiken zu entscheiden.

Hierbei lassen sich, wie vor allem in Abschnitt 5 deutlich wird, im realen Politikprozess die Phasen, wann die jeweilige Informationen abgefragt werden, nicht eindeutig trennen. So ist zum Beispiel schon bei der Frage nach technisch machbaren Lösungen relevant, welche Möglichkeiten sich von vornherein als politisch unerwünscht erweisen, um vorhandene Ressourcen richtig einzusetzen. Darüber hinaus enthält eine Information über ein gegebenes, europaweites Problem in der Regel auch schon Vorschläge darüber, wie es im Interesse des Informationsgebers gelöst werden soll.

2.5.3.2 Das Zugangsgut Legitimation

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die Möglichkeit erläutert, die Responsivität, Effizienz und Effektivität und damit die Legitimation von EU-Politiken durch den Einbezug der drei oben erläuterten Wissenskategorien zu erhöhen. Aus der Sicht der Interessengruppen und ihrer Mitglieder entsteht die Legitimation hierbei indirekt, durch die Berücksichtigung der jeweiligen Position der Interessengruppe. Es gibt daneben noch die Möglichkeit, „Legitimation“ direkt als Zugangsgut anzubieten.

Zum einen wäre hier theoretisch die direkte Einbindung von Kommunen in die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene denkbar, und durch das in der EU gültige Subsidiaritätsprinzip (hierzu folgenden Abschnitt 3) durchaus gerechtfertigt. Es beinhaltet, kurz gefasst, dass von höherer Ebene lediglich geregelt werden soll, was nicht auf der unteren geregelt werden kann. Zu dem treten einige weitere Qualitäten, die die Kommunen und damit auch ihre Organisationen von herkömmlichen nicht staatlichen Organisationen unterscheiden, und die theoretisch einen direkten Einbezug von Städten und Kommunen bei für sie relevanten Politiken und unabhängig von regionaler oder nationaler Ebene in das EU-Policy-making rechtfertigen. Dies wurde in der Einleitung bereits erwähnt, soll aber hier ergänzt werden.

Bei Kommunen handelt es sich um Teile der Staatsorganisation mit demokratisch gewähltem Führungspersonal. Insofern unterscheiden sich die Vertreter der Kommunen grundlegend von privaten Akteuren und deren Organisationen: Die Leitungspersonen der lokalen Ebene verfügen über eine politische Legitimation durch eine Wahl in ihrer Gemeinde. Anders als z.B. die Repräsentanten eines Unternehmens, aber auch eines gemeinnützigen Verbandes, vertreten die Kommunen die bereits aggregierten Interessen ihrer Bürger, und damit eine gemeinwohlorientierte Position als private Akteure. Darüber hinaus bezeichnen sich die Städte selbst als die dem Bürger nächste Verwaltungsebene, wodurch sie die Interessen und Bedürfnisse der EU-Bürger in herausragender Weise repräsentieren könnten (z. B. Tiefensee 2003).

Das beinhaltet nicht, dass ein Bürgermeister automatisch die Legitimation besitzt, auch noch für eine andere als seine Stadt bzw. seine Wähler zu sprechen. Aber eine Versammlung der gewählten Repräsentanten der lokalen Ebene hätte dennoch eine vergleichsweise hohe demokratische Legitimation, ähnlich dem Rat der Europäischen Union, wenn auch auf anderer Ebene. Ein anderer Aspekt, der den Kommunen zumindest gegenüber den Regionen in dieser Hinsicht einen Argumentationsvorteil verschafft, ist, dass auf kommunaler Ebene in allen Mitgliedsländern die nötigen demokratischen Strukturen vorhanden sind. Die regionale Ebene, deren Einbindung in die EU-Entscheidungsfindung seit den 1990ern stark diskutiert wird (hierzu Abschnitt 3), weist in einigen EU-Mitgliedsländern kein demokratisch gewähltes Führungspersonal auf (siehe die Fallstudie Großbritannien in Abschnitt 4.1.3).

Darüber hinaus verstärken auch Diskussionen um ein Veto in Form eines Klagerechts von kommunalen Verbänden oder gar einzelnen Kommunen, z.B. bei einer vermuteten Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, wie sie unter anderem bei den Verhandlungen zum Vertrag über eine EU-Verfassung geführt wurden, den Gang in diese Richtung (hierzu Abschnitt 3).

Auch wenn die direkte Einbindung der lokalen Ebene in die Entscheidungen auf EU-Ebene einen großen Beitrag zu deren Legitimation leisten würde, so ist sind derartige Überlegungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt dennoch äußerst unrealistisch. Bei über 100.000 kommunalen Gebietskörperschaften in der EU (Zahl aus EU-K 2003e: 6) ist deren direkte Beteiligung an entsprechenden Sachentscheidungen, selbst unter Berücksichtigung neuester elektronischer Abstimmungssysteme, kaum vorstellbar. Selbstinitiierte, nichtstaatliche und informelle Interessenorganisationen, wie Eurocities oder der RGRE bieten ebenfalls keinen geeigneten Rahmen für derartige „staatliche“ bzw. formale Prozesse (siehe Abschnitt 6 und 7). Der bestehende Ausschuss der Regionen verfügt lediglich über konsultative Rechte, und ein weiterer Ausbau seiner inhaltlichen Befugnisse ist sehr umstritten, von strukturellen Veränderungen ganz zu schweigen. Die Idee, vor diesem Hintergrund ein weiteres, der kommunalen Ebene gewidmetes Organ aufzubauen, ist insofern vergleichsweise „akademisch“ (ein interessanter Ansatz findet sich bei Schneider 2004). Wie in den Interviews bestätigt wurde, entbehren derartige Ideen jeder konkreten empirischen Grundlage, und es wird weder auf der EU-Ebene, noch auf Ebene einzelner Städte an derartigen Ideen gearbeitet. Die Möglichkeit, dass Städte einen Beitrag zur „klassischen Input-Legitimation“ der EU zu leisten, wird deshalb in der vorliegenden Arbeit nicht weiter verfolgt.

Allerdings kann direkte Legitimation unter einem anderen Aspekt einbezogen werden: Interessengruppen können einzelne EU-Organe oder EU-Politiken direkt unterstützen³⁹. Ein

³⁹ An dieser Stelle soll kurz auf die in der einschlägigen Literatur oft verwendete Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimation eingegangen werden. Sie werden wie folgt unterschieden: Input-Legitimation erfolgt über die direkte Beteiligung des Bürgers durch eine Wahl und ist partizipativ in dem Sinne, dass die Beteiligten tatsächlich persönlich über Sachfragen abstimmen und somit ihre konkreten Interessen vertreten können (Scharpf 1999: 16ff). Das Ergebnis dieser Form von Politik ist, zugespitzt formuliert, zweitrangig, so lange jeder Betroffene zugestimmt hat. Die Output-Legitimation resultiert aus dem Ergebnis einer Politik. Wie eine bestimmte Politik zustande kam, ist, im Gegensatz zur Input-Legitimation, hier nur unter funktionalen Aspekten von Interesse. Output-legitimierte Politik muss auch nicht notwendiger Weise eine Mehrheit der Bevölkerung zustimmen, sie muss nur unter denen anerkannt sein, die für die Umsetzung der jeweiligen Maßnahme zuständig bzw. notwendig sind (vgl. Haus/Heinelt 2005: 15). Bouwen nennt sie deshalb „a technocratic or utilitarian source of legitimacy“ (Bouwen 2003: 7). Die Vermittlung der Informationen, ob eine Politik ein entsprechendes Ergebnis erzielt, wird in der Regel intermediären Organisationen und insbesondere Interessengruppen in einer ex-post-Situation zugeschrieben. Scharpf weist allerdings darauf hin, dass diese Vermittlungen insbesondere in „Politiknetzwerken (...) den förmlichen Entscheidungsprozessen – etwa in parlamentarischen Abstimmungen oder in intergouvernementalen Verhandlungen – *vorausgehen* oder diese *begleiten*“ (Scharpf 1999: 28, Heraushebung im Original) können.

Die von mir beschriebenen Wissenstypen werden im EU-Regelsystem in der Hauptsache, wie die Studie in Abschnitt 5 zeigen wird, zeitlich vor oder während einer Entscheidung abgefragt, und sind

Beispiel ist hier die direkte Unterstützung, die der EU-Kommission von den Verbänden der subnationalen Gebietskörperschaften zuteil wurde, als sie im Rahmen des Weißbuchs Europäisches Regieren (EU-K 2001) die stärkere Einbindung der subnationalen Gebietskörperschaften in die Entwurfsphase von EU-Politik forderte⁴⁰.

Diese Form der Unterstützung geht über ein vergleichsweise ungerichtetes Angebot von Wissen hinaus, denn es wird durch entsprechende Formulierungen und Aktionen konkrete Unterstützung ausgedrückt, und somit die Initiatoren dieser Regelung gegenüber anderen Akteuren der EU-Ebene sowie der EU-Bevölkerung gestärkt. Wie im Falle der verschiedenen Wissenskategorien gilt hierbei, dass auf EU-Ebene aggregierte Informationen den besten Zugang zur EU-Ebene eröffnen.

Von den oben eingeführten Kategorien von „politischem Wissen“, das über einen Handlungsbedarf, und das über die Bewertung verschiedener Handlungsalternativen, lässt sich „Legitimation“ auf analytischer Ebene unterscheiden. Die Wissenskategorien sind, da sie durch ihren Einbezug die letztendlichen Entscheidungen beeinflussen, als Ressourcen indirekter Legitimation anzusehen. Demgegenüber kann direkte Legitimation als unmittelbar und zielgerichtet auf einen konkreten Vorschlag bzw. eine bestehende Initiative gerichtete Lobbyaktivität definiert werden, die in der Bestätigung der einen, und der Delegitimierung der anderen Seite besteht.

Die verschiedenen Kategorien von Wissen werden zeitlich gesehen im Vorfeld einer Entscheidung abgefragt (vor allem beim Agenda-Setting und der Formulierung des ersten Entwurfs durch die Kommission, siehe Abschnitt 5), als eine von vielen auf EU-Ebene in Betracht zu ziehende Informationen. Zu einem späteren Zeitpunkt der Entscheidungsfindung und innerhalb der formalen Entscheidungsverfahren der EU (die in Abschnitt 3 und 5 erläutert werden) verändert sich das Lobbying: Die möglichen Alternativen sind bekannt, und die politischen Positionen zwischen den entscheidenden EU-Organen geklärt. Lobbying, das zu diesem Zeitpunkt einflussreich sein will, kann nicht auf neue Inhalte setzen, sondern muss gegebene Vorschläge und die sie vertretenden Organe stützen bzw. diskreditieren.

Durch diese Möglichkeit erhöht sich auch der Handlungsspielraum der kommunalen Ebene im EU-Mehrebenensystem. Sie kann, an der eigenen nationalen Regierung vorbei,

insofern der Input-Seite zuzurechnen. Auf der anderen Seite werden sie in der Regel von intermediären Organisationen aggregiert und vermittelt, was wiederum der Output-Legitimation zugerechnet werden muss. Vor diesem Hintergrund ist die Unterscheidung zwischen Input- und Output-Seite im „traditionellen“, oben dargestellten Sinn für die vorliegende Arbeit nicht gewinnbringend.

⁴⁰ Die „Platform of European Associations representing Regional and Local Authorities“ formulierte 2004 in einem öffentlichen Brief an den damaligen EU-Kommission-Präsidenten Romano Prodi: „We truly appreciate the great efforts of your Commission (...) especially concerning the involvement of local and regional authorities. (...) We are prepared to work together, in close collaboration with the Committee of the Regions, to (...) spread the good practices across all the European institutions“ (PEA 2004).

bestimmte Politiken und die entsprechenden Akteure direkt unterstützen. Ob eine nationale Regierung einem bestimmten Punkt im Rat zustimmt, wenn sich ihre kommunale Ebene geschlossen für eine anderweitige Lösung ausspricht, ist zumindest fraglich. Gerade die Kommunen sind als unterste Ebene der Staatsorganisation für die Umsetzung eines Großteils der auf EU-Ebene beschlossenen Politik zuständig.

Darüber hinaus ist das Führungspersonal der lokalen Ebene in der Regel in den gleichen politischen Parteien organisiert, die auch auf regionaler und nationaler Ebene die hauptsächlichen politischen Akteure sind. Über diese parteilichen Zusammenhänge stehen die Politiker auf den jeweiligen Ebenen in bestimmten Macht- bzw. Abhängigkeitsverhältnissen zueinander. Wie anhand der Länderstudien erläutert wird (siehe Abschnitt 4), erreichen bestimmte Vertreter der lokalen Ebene, wie z.B. die Bürgermeister großer französischer Städte, der deutschen Stadtstaaten oder Greater Londons, auch auf der nationalen Politikebene erhebliches Gewicht. Ihre Zustimmung zu einer bestimmten Position, zumal wenn diese über Verbände alle lokalen Führer einer Region oder eines Mitgliedstaates umfasst, wird so zu einem wirksamen Argument auch auf den anderen politischen Ebenen. In der nationalen Arena wird dieser Einfluss noch dadurch verstärkt, dass bei unterschiedlichen Positionen zwischen nationaler und subnationaler Ebene die Geschlossenheit einer Partei und die Stärke ihres Führungspersonals in den Massenmedien und der Öffentlichkeit in Zweifel gezogen wird.

2.5.3.3 Das Zugangsgut Umsetzung

Im Falle des Zugangsguts „Umsetzung“, Bouwen spricht hier von „compliance“ (Bouwen 2001: 11), können Organisationen die Ausführung von EU-Politik fördern, was neben der rechtlichen Implementation auch die tatsächliche Verhaltensänderung umfasst.

Die oben erläuterten Güter „Wissen“ und „Legitimation“ sind im „policy cycle“ der Input-Seite oder Entstehungsphase von Politik zuzuordnen. Sie entstehen im Vorfeld der politischen Entscheidung, und werden bis zum Punkt der tatsächlichen Entscheidung abgerufen. Das Zugangsgut „Umsetzung“ muss zwar ebenfalls schon vor dem Zeitpunkt der Entscheidung insoweit bereitgestellt sein, dass es schon die entsprechende Entscheidung beeinflussen kann. Tatsächlich realisiert wird es allerdings erst nach der Entscheidung, wenn es zu den entsprechenden Verhaltensänderungen der Akteure kommt. Insofern impliziert es großes gegenseitiges Vertrauen. Es kann in hohem Maße nur dadurch bereit gestellt werden, dass die Zusagen langfristig und über mehrere Vorhaben hinweg eingehalten werden. Allerdings wird es durch diese Langfristigkeit zu einem sehr wertvollen Zugangsgut, das ein hohes Maß an Einfluss sichert. Im Falle verbandsvermittelter, kollektiver Umsetzungszusagen kann es bei langfristig erfolgreichen Beziehungen zur Monopolisierung mit der Umsetzung verbundenen Aufgaben kommen. Dies kann letztlich zu neo-korporatistischen Strukturen führen (Streeck/Schmitter 1985, Schmitter 1998 (1981)) (siehe Abschnitt 2.4).

Wie die bislang dargestellten Zugangsgüter können Umsetzungszusagen auf denselben Stufen bereitgestellt werden: auf der lokalen, der nationalen und der europäischen Stufe. Ähnlich wie im Falle der „Legitimation“ gilt hier, dass die direkte Zusage des Einzelnen z.B. zur Umsetzung einer bestimmten Politik am wertvollsten ist, weil sie die höchste Verlässlichkeit beinhaltet. Genauso gilt aber wiederum, dass auf der europäischen Ebene die Einzelposition im Verhältnis zu hoch aggregierten, europaweiten Umsetzungszusagen an Wert verliert, zumal die EU-Ebene auf die Vermittlung durch die Verbände angewiesen ist. Allerdings steigt im Gegenzug mit der Aggregationsstufe das Risiko, dass sich einzelne ihren Zusagen entziehen.

Die Fähigkeiten einer Interessenorganisation bzw. eines Verbandes, dieses Gut anzubieten, ist, deutlicher als bei den anderen Zugangsgütern, von der internen Organisation abhängig. Vor dem Hintergrund der oben eingeführten Governance-Formen ist davon auszugehen, dass Zusagen von hierarchisch aufgebauten Organisationen eine wesentlich höhere Verlässlichkeit haben als die von netzwerklich oder marktlich verbundenen Akteuren. Im Vergleich dazu ist die „Verpflichtungsfähigkeit“ von Verbänden, wie oben erläutert, durch ihre organisationelle Struktur begrenzt. Insbesondere die europäischen Verbandsebenen verfügen in der Regel nur über sehr schwache Sanktionsmöglichkeiten gegenüber ihren Mitgliedern (vgl. Greenwood 2003: 21). Hierbei werden derartige Unterstützungszusagen umso leichter zu vermitteln sein, je deutlicher die eigenen Interessen der Organisation, bzw. derjenigen, die sie repräsentiert, von den EU-Organen in der konkreten Entscheidung tatsächlich berücksichtigt wurden.

Eng damit verbunden ist die Kontrolle der Umsetzung von EU-Politik. Kollektive Akteure können die „Kontrolle der Umsetzung“ auf zwei Adressaten bezogen anbieten: Zum einen auf die eigenen Mitglieder, was eng mit einer Implementationszusage verknüpft sein kann. Allerdings werden hier, insbesondere wenn als Folge Strafen für die eigenen Mitglieder drohen, keine großen tatsächlichen Kooperationsleistungen zu erwarten sein. Zum anderen bezieht sich die Kontrollfunktion auf Dritte. Die EU-Organe können z.B. Städte als „Agenturen“ zur Kontrolle der Implementation und Anwendung von EU-Rechtsakten einsetzen. Allerdings wiederum nur in dem Maße, wie die Umsetzung den Eigeninteressen der Organisation oder ihrer Mitglieder entgegenkommt. Die Rolle, die Städten als lokalen „EU-Agenturen“ zur Prüfung nationalstaatlicher bzw. regionaler Umsetzung von EU-Politik zukommen kann, ist insbesondere in Bezug auf die Frage interessant, inwieweit sich für europäische Städte selbstständige Handlungsoptionen gegenüber ihren übergeordneten nationalstaatlichen Verwaltungsebenen im EU-Mehrebenensystem ergeben. Diese können durch derartige Kontrollfunktionen zumindest theoretisch erweitert werden.

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die verschiedenen Theorien und Konzepte erläutert, die, miteinander verbunden, die analytische Grundlage dieser Arbeit ergeben. In den folgenden Kapiteln soll nun untersucht werden, ob und wie Städte zur Effizienz, Effektivität und Legitimation von EU-Politiken beitragen können.

Hierzu wird im folgenden Abschnitt 3 zunächst beschrieben, in welche Akteurskonstellationen die Städte im Regelsystem der EU sowohl in vertikaler als auch in horizontaler Ebene eingebunden sind. Wie dargestellt wird gibt es des Weiteren, abhängig von Politikfeld und gegebenem Zeitpunkt, unterschiedliche Governance-Formen, die die Interaktionen der Städte mit den anderen Akteuren im EU-Regelsystem bestimmen.

Darauf hin wird in Abschnitt 4 untersucht, welche formalen Beteiligungsmöglichkeiten die Städte haben, um sich in diesem Regelsystem auf EU-Ebene am Politikprozess zu beteiligen, oder, aus Sicht der EU-Organe formuliert, inwieweit diese die Möglichkeit haben, auf mögliche Beiträge der Städte zur Qualität der EU-Politik zuzugreifen. Da in diesem Abschnitt festgestellt wird, dass formale Möglichkeiten sowohl aus Sicht der Städte, als auch aus Sicht der EU-Organe als unzureichend zu bewerten sind, wird in den darauf folgenden Abschnitten 5, 6 und 7 vor allem unter Einbezug der tauschtheoretischen Annahmen und unter Einbezug der oben definierten Zugangsgüter überprüft, inwieweit sich den Städten informelle Möglichkeiten bieten, im gegebenen Regelsystem Beiträge zur EU-Politik zu leisten.

3. Die Städte im Mehrebenensystem der EU

In diesem Abschnitt wird, unter Verwendung des in Abschnitt 2 vorgestellten Analysekonzepts, das Regelsystem der EU mit Blick auf die europäischen Städte erläutert. Es wird herausgearbeitet wie die EU aufgebaut ist, welche Kompetenzen sie gegenüber den nachgeordneten Ebenen hat und mit welchen Verfahren über EU-Politik entschieden wird. Ferner zeige ich anhand von zwei Politikbereichen, der Wettbewerbspolitik sowie der Kohäsionspolitik, auf, durch welche Governance-Formen das EU-Mehrebenensystem aus Sicht der Städte geprägt ist und wie die EU ihre Handlungsmöglichkeiten beeinflusst.

3.1 Die horizontale und vertikale Struktur der EU

Die EU und ihre Vorläuferinnen⁴¹ stellen bereits seit den 1950ern mit der „Kommission der Europäischen Gemeinschaften“, im folgenden EU-Kommission genannt, dem „Rat der europäischen Außenminister“, im folgenden Ministerrat, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof (EUGH) ein stabiles formales Regelsystem auf supranationaler Ebene, das im Laufe der Zeit immer mehr Kompetenzen und Aufgaben übernahm. Insbesondere die mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1987 angestoßene Entwicklung des europäischen Binnenmarktes, die mit dem Maastrichter Vertrag 1993 letztlich auch in der formalen Gründung der EU mündete, setzte hierbei eine Vielzahl von dynamischen Prozessen der weiteren Integration wie auch der Europäisierung frei. Dadurch entwickelte sich die EU zu einem hochkomplexen politischen System, das sich in weiten Teilen zu einem staatsähnlichen Gebilde entwickelte. Die EU kennt ein eigenes Staatsbürgerschaftsrecht und produziert allgemein gültige Rechtsakte, die weit in die Kompetenzen hineinreichen, die herkömmlicherweise dem Nationalstaat vorbehalten sind. Allerdings handelt es sich bei der Europäischen Union nicht um einen klassischen Nationalstaat mit staatlichem Gewaltmonopol und einer vom Staatsvolk direkt legitimierten Regierung. Auch die EU-Staatsbürgerschaft wird nicht von der EU verliehen, sondern ist an die Bürgerschaft eines Mitgliedslandes gekoppelt (vgl. Art. 17 Abs. 1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (VEG) (EU 2002a)). Die EU wird insofern von der Mehrheit der Autoren als singuläres und neues Regelsystem sui generis angesehen, welches zwar kein Staat im Sinne des klassischen Nationalstaates ist, aber ein politisches System, das durchaus staatliche Aufgaben wahrnimmt (vgl. Kohler-Koch/Eising 1999, Jachtenfuchs /Kohler-Koch 2003: 18, Hix 2005: 2, Pfetsch 2005: 13).

Eines der herausragenden Kennzeichen dieses Systems ist der Aufbau über mehrere Ebenen, der mit dem in Abschnitt 2.2 eingeführten Konzept des Mehrebenensystems bzw.

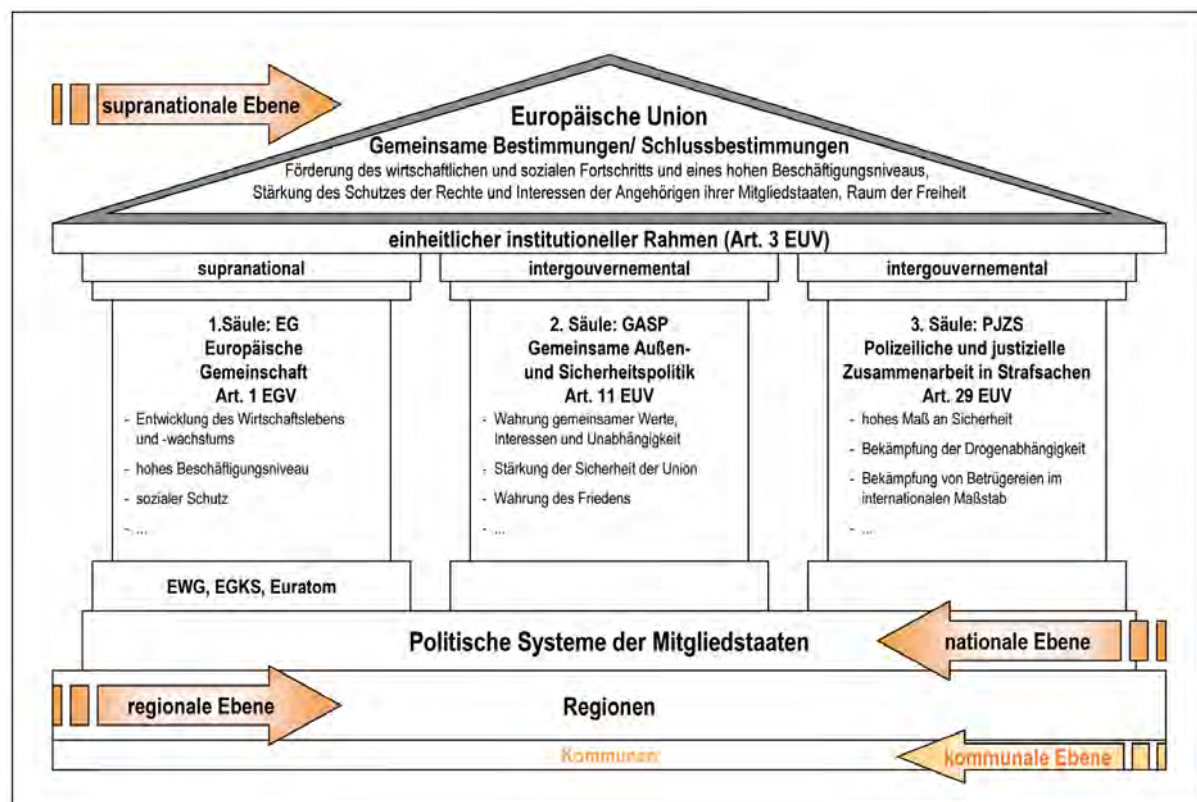
⁴¹ Ich verwende im Folgenden zur Vereinfachung den Namen Europäische Union auch für ihre Vorgängerinnen „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (EGKS), „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) und „Europäische Gemeinschaft“ (EG) (Pfetsch 2005: 31ff).

der „multi-level governance“ beschrieben wird, und in Schaubild 1 schematisch dargestellt wurde. Hauptgrund für den Mehrebenenaufbau ist der Umstand, dass die EU-Ebene keine eigene Verwaltung auf den nachgeordneten Ebenen besitzt, und die Verwaltungsstrukturen der nationalen, regionalen und kommunalen Ebenen in den EU-Politikprozess eingebunden werden müssen. Die EU wurde in Schaubild 1 als viergliedriges Mehrebenensystem dargestellt. Die oberste Ebene ist die supranationale Ebene der EU, gefolgt von der nationalen, der regionalen und der kommunalen Ebene, womit letztere die Basis des EU-Regelsystems darstellt. Die EU-Ebene fasst die Beschlüsse, die, je nach Art des Rechtsaktes, direkt oder indirekt auf die nachrangigen Ebenen zugreifen. In Abhängigkeit von der Art des EU-Rechtsakts hat dieser entweder unmittelbare Rechtsgültigkeit auf jeder Ebene innerhalb des EU-Regelsystems oder muss erst von der vorrangigen Ebene umgesetzt werden, um Wirkung auf der nachrangigen zu erlangen (mehr hierzu in Abschnitt 3.3.2.3). Welche Art von Rechtsakt auf EU-Ebene erlassen werden kann hängt von dem Politikbereich ab, dem die Materie der Regulierung zugeordnet wird.

Die EU übernahm im Laufe der Zeit in verschiedenen Politikbereichen ein unterschiedliches Maß an Kompetenzen. Am weitaus stärksten sind die EU-Kompetenzen im wirtschaftlichen Bereich. Im Zusammenhang mit dem einheitlichen Binnenmarkt, der im Rahmen der so genannten „Europäischen Gemeinschaft“ (EG) geregelt ist, sowie der einheitlichen Währung gaben die Nationalstaaten zahlreiche bzw. fast alle Kompetenzen an die supranationale EU-Ebene ab. Darüber hinaus umfasst die Europäische Gemeinschaft noch zahlreiche weitere Politikfelder, in denen die EU umfangreich tätig ist, wie z.B. im Umwelt- und Verbraucherschutz sowie der Forschungs-, Transport- und Gesundheitspolitik, um nur einige zu nennen⁴². Weniger weitgehende, aber dennoch deutlich in die nationalstaatlichen Kompetenzen eingreifende EU-Regelungen finden sich in zwei weiteren Tätigkeitsbereichen: in der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) sowie in der „polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit“ (PJZ) (Hix 2005: 235ff). Diese drei Tätigkeitsbereiche werden dementsprechend im Vertrag über die Europäische Union (VEU) (EU 2002) als Tätigkeitsbereiche aufgeführt, die unter dem Dach des „einheitlichen institutionellen Rahmens“ (Art. 3 VEU) Gegenstand politischer Entscheidungen auf EU-Ebene sind. Wessels entwickelte ein sehr anschauliches Tempel-Modell der EU, das diese drei Tätigkeitsbereiche als drei „Säulen“ unter dem „Dach“ der Rahmenbestimmungen darstellt (Wessels 2002a: 333). Rechlin hat dieses Tempelmodell, wie in Schaubild 2 zeigt, mit einem vierstufigen, die kommunale Ebene einschließenden, Mehrebenenmodell verbunden.

⁴² Eine ausführliche Darstellung ihrer Aktivitäten findet sich auf der Internet-Seite der EU (siehe <<http://europa.eu/index.de>>, 23.11.06.)

Schaubild 2: Das EU-Mehrebenensystem als Tempelkonstruktion



Quelle: (Rechlin 2004: 6).

Aus der Perspektive der Kommunen sind die EU-Politik und die damit verbundenen Rechtsakte in den „Säulen“ 2 (GASP) und 3 (PJZ) vergleichsweise uninteressant. Die kommunale Ebene ist von den dort getroffenen Entscheidungen kaum betroffen. Diese beiden „Säulen“ sind vorwiegend intergouvernemental⁴³ geprägt, das heißt die Entscheidungen über bzw. die Durchführung der Entscheidungen liegen in diesen beiden „Säulen“ hauptsächlich in der Verantwortung des jeweils zuständigen Ministerrates (Für „Säule“ 2 siehe Art. 13 und für „Säule“ 3 Art. 30 Abs. 2, 31 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 2 VEU), der darüber hinaus in der Regel einstimmige Beschlüsse fassen muss (Hix 2005: 416ff). Das Europäische Parlament hat in diesen „Säulen“ nur beratende Funktionen (wie beispielsweise in Art. 21 und Art. 39 VEU formuliert (hierzu ebd.: Appendix). Auch die EU-Kommission hat in diesen „Säulen“ vergleichsweise wenig Kompetenzen. Das Initiativrecht zur Vorlage von Entwürfen verbleibt hauptsächlich beim Rat oder bei einzelnen Mitgliedstaaten, und die EU-Kommission kann in der Regel nur auf Anfrage des Rates tätig werden. Letzteres ist hierbei

⁴³Unter „intergouvernemental“ verstehe ich im Folgenden im Sinne von Moravcsics „liberal intergouvernementalism“, der der „realistischen Schule“ insoweit zugerechnet werden kann, dass direkte Verhandlungen zwischen souveränen Nationalstaaten zentral treibende Kraft der EU sind: „European integration was a series of rational adaptations by national leaders to constraints and opportunities stemming from the evolution of an interdependent world economy (...)“ (Moravcsik 1998: 472). Diese intergouvernementalen Verhandlungen finden hauptsächlich im Rahmen der EU-Organe Europäischer Rat und Ministerrat (hierzu Abschnitt 5.2) statt (siehe auch Hix 2005: 15).

vor allem für exekutive Tätigkeiten vorgesehen, zum Beispiel um einen bereits gefassten Beschluss des Rates auszuführen⁴⁴. Allerdings wurde das „Prinzip des Intergouvernementalismus“ in diesen „Säulen“ bereits an wesentlichen Stellen aufgeweicht. Zum Beispiel hat die EU-Kommission im Rahmen der GASP gemäß Art. 22 Abs. 1 das Recht, den Rat mit einer Frage der GASP „zu befassen“ und kann ihm Vorschläge unterbreiten. Ähnliches gilt auch im Rahmen der PJZ. Hier kann die EU-Kommission mit Art. 42 VEU sogar feststellen lassen, dass eine vom Rat im Rahmen der PJZ beschlossene Maßnahme eigentlich unter den Zuständigkeitsbereich der „Säule“ 1, der Europäischen Gemeinschaft, fällt⁴⁵.

Die kommunale Ebene, und damit auch die Städte, sind von Regelungen im Bereich der „Säulen“ 2 und 3 kaum betroffen. Zwar können auch aus den Entscheidungen dieser beiden „Säulen“ vereinzelt Eingriffe in kommunale Zuständigkeiten abgeleitet werden, z.B. auf Grundlage von Art. 29 VEU im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Außerdem erfüllen Kommunen, je nach Mitgliedstaat unterschiedlich, verschiedene Aufgaben im Bereich des Ordnungsrechts, und sind nicht zuletzt durch die Liegenschaften von Streit- und Sicherheitskräften von bestimmten Politiken in diesen Bereichen betroffen. Jedoch geht es bis auf derartige Ausnahmen in diesen beiden „Säulen“ um Entscheidungskompetenzen, die in der EU nicht auf kommunaler Ebene verankert sind. Ebenso verbleibt die Implementation in den „Säulen“ 2 und 3 in aller Regel auf der nationalen Ebene. Aus diesen Gründen werden die von den „Säulen“ 2 und 3 abgedeckten Politikbereiche in dieser Untersuchung nicht eingehender untersucht und nur beispielhaft verwendet, um herausragende Entwicklungen zu beleuchten.

Anders sieht es im Bereich der „Säule 1“ aus, die die Europäische Gemeinschaft (EG) abdeckt⁴⁶. Die Kompetenzen, die die EU hier ausüben kann, greifen tief in die Zuständigkeitsbereiche der kommunalen Ebene ein (Schäfer 1998: 16ff, Saller 1999, Rechlin 2004, Schneider 2004: 387ff). Dies betrifft zum einen insbesondere die mit der Verwirklichung des Binnenmarktes verbundenen Rechtsakte, die die „vier Freiheiten“ (Freizügigkeit der Waren, Personen, Dienstleistungen und des Kapitals (hierzu Pfetsch 2005: 208ff)) sowie den allgemeinen Wettbewerb in der EU gewährleisten sollen (hierzu Hix 2005: 242f). Zum anderen handelt es sich um die EU-Kohäsionspolitik, die die Marktintegration begleitet und einheitliche Lebensverhältnisse, gleiche Chancen im Wettbewerb und generell den Zusammenhalt der Bevölkerung in der EU stärken soll.

⁴⁴ Vgl. für „Säule“ 2 Art. 14 Abs. 4 VEU, sowie für „Säule“ 3 Art. 36 Abs. 2 und Art. 40a Abs. 1 VEU.

⁴⁵ Durch diese von Art. 42 eröffnete Möglichkeit kann die EU-Kommission ihre Kompetenzen auch in Bereiche ausweiten, die ursprünglich intergouvernementaler Regelung vorbehalten waren. Aus diesem Grund kann Art. 42 deshalb als einer der „catch-all“-Artikel bezeichnet werden, ähnlich wie Art. 308 VGE (vgl. (Bouwen 2001: 25 und Abschnitt 5.1)).

⁴⁶ Ich spreche im weiteren Verlauf der Arbeit aus Gründen der Vereinfachung und mit Bezug auf den gemeinsamen institutionellen Rahmen der EU gemäß Art. 3 VEU generell von EU-Rechtsakten, egal welcher „Säule“ dieser Rechtsakt letztlich zugeordnet wird.

In diesen beiden Bereichen weist die EU eine hohe Regelungstätigkeit auf, die die Städte direkt in ihren Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten beeinflusst, wie in Abschnitt 3.4 an konkreten Beispielen erläutert wird. Neben den direkt auf kommunaler Ebene anzuwendenden EU-Rechtsakten müssen noch die Weisungen erfüllt werden, welche die übergeordneten Ebenen im nationalstaatlichen System an die Kommunen delegieren. In welchem Rahmen die Kommunen hierbei eigenständige Entscheidungsspielräume und Selbstverwaltungskompetenzen haben, ist in der EU sehr unterschiedlich geregelt (vgl. Hesse 1991, Kersting/Vetter 2003, Denters/Rose 2005). Dass die Kommunen allerdings ein gewisses Maß an Autonomie einfordern können, ist nicht zuletzt durch das Subsidiaritätsprinzip begründet, einem der grundlegenden Rechtsprinzipien des EU-Regelsystems.

3.2 Das Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist im Primärrecht der EU verankert. Art 5. des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft legt fest, dass „die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig (wird), sofern und soweit die Ziele (...) auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können“ (Art. 5 VEG). Allerdings bezieht sich das Subsidiaritätsprinzip nicht nur auf die Politik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft. Im Vertrag zur Europäischen Union wird es im letzten Abschnitt des Art. 2 VEU auf die gesamte Union ausgedehnt.

Aufgrund der Kompetenzen der einzelnen Mitgliedstaaten, sowie gegebenenfalls der Kompetenzen der regionalen und kommunalen Ebene, war es dem EU-Regelsystem als eines der strukturgebenden Prinzipien schon vor Maastricht implizit. Erstmals im Vertragswerk explizit formuliert wurde es im Zuge der Maastrichter Vertragsrevisionen Anfang der 1990er, nachdem die EU mit der EEA 1987 in immer mehr Bereiche der Mitgliedstaaten eingriff. Mit seiner Implementation wollte sich vor allem die nationalstaatliche Ebene ihre Kompetenzen vor Zugriffen der EU schützen. Zum Beispiel unterstützte Großbritannien die Aufnahme dieses Prinzips in die Verträge, um die Entscheidungskompetenzen des eigenen Nationalstaats zu sichern. In Deutschland drängten die Länder mit Blick auf den Erhalt des heimischen Föderalismus in dieselbe Richtung (Schäfer 1998: 287). Allerdings erwähnt Art. 5 VEG nur die mitgliedstaatliche Ebene und es ist strittig, inwieweit das Subsidiaritätsprinzip überhaupt für subnationale Gebietskörperschaften einschlägig ist (hierzu Nazarek 2001: 32). Darüber hinaus entspricht die Regelung einer Einigung „auf kleinstem gemeinsamen Nenner“ mit „Leitbildcharakter“, aber ohne konkreten materiellen Gehalt, so dass sich aus dieser Norm „keine einklagbaren Rechte ableiten“ lassen (hierzu Saller 1999: 230).

Auf der anderen Seite hat Subsidiarität eine generelle Bedeutung, die sich nur schwer auf bestimmte Ebenen beschränken lässt. Die Idee der Subsidiarität wird in der Literatur bis auf Aristoteles und Thomas von Aquin zurückgeführt. Zum Organisationsprinzip wurde sie vor allem in der katholischen Soziallehre im Laufe des 19ten Jahrhunderts entwickelt. Subsidia-

rität beschreibt, knapp gefasst, das Recht kleiner sozialer Einheiten auf selbstständiges Handeln. Die übergeordnete Ebene greift lediglich dann in die Kompetenzen der untergeordneten Einheit ein, wenn diese bei der Lösung ihrer Aufgaben Unterstützung braucht. Im ursprünglichen Sinn bezog sich das Prinzip hierbei auf das einzelne Individuum, dem dadurch die Hilfe der Gemeinschaft zugesichert wurde. Insofern weist das Subsidiaritätsprinzip nicht nur einen starken Bezug zur Autonomie, sondern auch zur Solidarität auf (vgl. Schäfer 1998: 285f, Böttcher/Krawczynski 2002: 26).

Der Subsidiaritätsbegriff bekam im Laufe der Zeit eine sehr starke gesellschaftspolitische Dimension und bildet heute eine der Grundlagen föderaler Systeme wie etwa in der Schweiz oder Deutschland. Hierbei hat sich trotz verschiedener Ausprägungen der Grundgedanke, dass die kleinste Einheit so lange die Ebene der Problemlösung ist wie sie über ausreichende Kapazitäten verfügt, erhalten. Allerdings wird sie gerade in staatlichen Zusammenhängen in der Regel durch eine konkrete Aufgaben- bzw. Kompetenzzuweisung zwischen den Ebenen kodifiziert und damit notfalls auch juristisch überprüfbar gemacht. Wie oben erwähnt, existiert eine derartige Kompetenzzuweisung auf EU-Ebene nicht.

Auch im Zusammenhang mit der europäischen Politik weist das Subsidiaritätsprinzip darauf hin, dass staatliches Handeln generell nur dort wo geboten, und dann von der nächsten Ebene ausgeführt werden soll. Die EU-Kommission führt im „Weißbuch für Europäisches Regieren“ unter der Überschrift „Grundsätze des Guten Regierens“ aus: „Von der Konzipierung einer Politik bis zu ihrer Umsetzung müssen die Wahl der Ebene, auf der gehandelt wird (von der EU-Ebene bis hin zur lokalen Ebene) und die Wahl der jeweils geeigneten Instrumente im rechten Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen“ (EU-K 2001: 14, Klammern im Original). Darüber hinaus muss die EU-Kommission für jeden von ihr gemachten Regulationsentwurf eine Subsidiaritätsprüfung vorlegen (Hix 2005: 126), deren Qualität allerdings oft bemängelt wird. Damit gehen, zumindest theoretisch, der „Schutz von Kompetenzen untergeordneter Einheiten auf regionaler und kommunaler Ebene; Verstärkung von Selbstverwaltungsgarantien; Unterstützungspflicht; Nicht-Eingriffsrecht; Förderung der Konkurrenz“ (Böttcher/Krawczynski 2002: 27) einher.

Neben dem (verfassungs-)rechtlichen Schutz nachrangiger Ebenen vor Zugriffen von der EU-Ebene und dem ökonomischen Argument bezüglich effizienter und effektiver Problemlösung durch ortsnahe Verwaltungseinheiten gab es noch einen weiteren Grund für das Subsidiaritätsprinzip: Die Verbesserung der politischen Legitimation von EU-Politik. Die Vertragsrevisionen von Maastricht beinhalten in vielen Bereichen den Versuch, die sich erweiternden Zuständigkeiten und die größer werdende Eingriffstiefe der EU in das Leben ihrer Bürger, ausgelöst vor allem durch Dynamik des Binnenmarktes, durch verbesserte Legitimationsstrukturen demokratisch abzusichern. Das Parlament erhielt substantielle Entscheidungskompetenzen hinzu, subnationalen Körperschaften wurde mit der Gründung

des Ausschusses der Regionen (AdR) zumindest konsultative Rechte zugebilligt, und auch durch das Subsidiaritätsprinzip sollte die Gefahr eines „technokratisch-zentralistischen“ EU-Staates eingedämmt werden. Durch die Ausführung von EU-Politiken auf der jeweils nächsten Ebene, die bereits in die Konzeption der Politik einbezogen ist, sollte sich für die Bürger Transparenz und Zurechnungsfähigkeit der EU-Politik erhöhen (vgl. EU-K 2001: 16 und Böttcher/Krawczynski 2002: 50f).

Insofern unterstreicht das Subsidiaritätsprinzip auf einer allgemeinen Ebene die Bedeutung der verschiedenen gesellschaftlichen bzw. politischen Ebenen für die Politik der Union, woraus durchaus in gewissem Maße eine Kompetenz der lokalen Ebene zur Selbstverwaltung abzuleiten ist. Doch darf die konkrete (rechtliche) Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips nicht überstrapaziert werden.

Zum einen fehlt, wie erwähnt, eine konkrete vertragliche Aufgabenzuweisung an die einzelnen Ebenen der EU, die es subnationalen Akteuren ermöglichen würde, bei einer vermuteten Verletzung ihrer Rechte den EUGH anzurufen⁴⁷ (Schäfer 1998: 295). Des Weiteren spricht Artikel 5 VEG nur von Mitgliedstaaten, nicht von subnationalen Ebenen, so dass sich zumindest nach herrschender Meinung (vgl. ebd.: 290ff, Schneider 2004: 544) allein aus dem Subsidiaritätsprinzip keine substantielle, gerichtsfeste Begründung für eigenständige Rechte subnationaler Ebenen - und damit auch der lokalen - gegenüber der nationalen oder der EU-Ebene ableiten lässt.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang noch der Bestandsschutz der „nationalen Identitäten“ gemäß Art. 6 Abs. 3 VEU. Aus diesem wird, rechtlich durchaus umstritten, z.B. der Bestandsschutz der deutschen kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 GG (siehe Abschnitt 4.1.1) abgeleitet. Betrachtet man dies jedoch aus gesamteuropäischer Perspektive, so kann dies vor dem Hintergrund vieler zentralstaatlich organisierter Staaten, in denen subnationale Ebenen keine derartigen Rechte genießen, kein generelles Argument für eine lokale Selbstständigkeit abgeleitet werden⁴⁸ (vgl. Schäfer 1998: 266f, Nazarek 2001: 28).

Unabhängig von der konkreten juristischen Substanz leistet der strukturelle Aufbau der EU als Mehrebenensystem (siehe Schaubild 1 und 2 i.V.m. Abschnitt 2.2) der politischen Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips weiteren Vorschub. Dass dies nicht nur die Implementation von EU-Recht, sondern auch dessen Entstehung umfasst, wird in Abschnitt 5 noch detailliert ausgearbeitet. Zuvor soll jedoch im nächsten Abschnitt genauer beschrieben

⁴⁷ Generell bieten die EU-Verträge lediglich den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine Verletzung ihrer Kompetenzen durch den EUGH überprüfen zu lassen. Den Kommunen stehen zwar als juristischen Personen gewisse Klagemöglichkeiten zu, jedoch werden diese sehr eng ausgelegt, z.B. müsste die einzelne Kommune singulär betroffen sein. Eine gleichzeitige Betroffenheit anderer Kommunen oder privater Akteure vom selben Klagegegenstand schließen diese „individuelle“ Betroffenheit nach gültiger Rechtsprechung des EUGH bereits aus (Schäfer 1998: 265ff, Nazarek 2001: 28, 35ff).

⁴⁸ Ebenso wenig wie entsprechende Versuche der Herleitung eines allgemeinen Rechts auf kommunale politische Autonomie aus dem allgemeinen Demokratieprinzip der EU (Nazarek 2001: 29).

werden, durch welche Arten von Rechtsakten die EU in die Kompetenzen der Städte eingreifen kann.

3.3 Die Städte und die Rechtsetzungstätigkeit der EU

Die Rechtsakte, die das formale Regelsystem der EU bestimmen, werden in Primärrecht und Sekundärrecht unterschieden. Unter Primärrecht fasst man vor allem die Verträge, die die Grundlage für die Europäische Union bilden. Unter Sekundärrecht versteht man die aus diesen Verträgen abgeleiteten Rechtsnormen, die von den Organen der EU-Ebene verabschiedet wurden. Beides zusammen wird als *Acquis Communautaire* bezeichnet. Bedeutsam wird der *Acquis Communautaire* für alle rechtsgebundene Subjekte in der EU vor allem dadurch, dass EU-Recht Vorrang vor Rechtsnormen der nationalen oder subnationalen Ebene hat, und unmittelbar und direkt auf alle nachgeordneten Ebenen durchgreift (Schäfer 1998: 31ff, Borchardt 2000: 97, Hix 2005: 122f).

3.3.1 Das Primärrecht der EU

Das Primärrecht, dass durch die EU-Verträge kodifiziert ist, ist auf EU-Ebene vom Rang her mit den Verfassungen der nationalen Ebene vergleichbar. Aus Sicht der kommunalen Ebene ist festzustellen, dass es keine in den Verträgen verankerte direkte Zuweisung einer Kompetenz in diesem Bereich gibt (Tofarides 2003: 22), weswegen auch von der „Kommunalblindheit“ des Primärrechts gesprochen wird (Schäfer 1998: 262 mit weiteren Verweisen). Anders ausgedrückt: Es gibt keine primärrechtliche Ermächtigung der EU-Ebene zu einer eigenständigen europäischen Stadt- bzw. Kommunalpolitik⁴⁹.

Allerdings gibt es eine Vielzahl von Regelungen im Primärrecht, die in die Zuständigkeiten von Kommunen eingreifen (hierzu Schäfer 1998: 72ff). Als Beispiel sei hier die Regelungen zum Verbot staatlicher Beihilfen innerhalb des EU-Binnenmarktes gemäß Art. 87 und Art. 88 VEG angeführt, auf das zu einem späteren Zeitpunkt noch genauer eingegangen wird (siehe folgenden Abschnitt 3.4.1.1).

Änderungen innerhalb der Verträge bzw. des Primärrechts sind mit hohen Hürden verbunden. Aufgrund der komplexen und langwierigen, vor allem intergouvernemental geprägten Verhandlungen, die mit den Vertragsänderungen einhergehen, wurden sie in der Regel mit den Erweiterungsrunden der EU verknüpft. In den entsprechenden Zeitfenstern, in denen bestimmte Vertragsinhalte bereits erweiterungsbedingt zur Disposition standen, wurde stets

⁴⁹ Es sei der Vollständigkeit halber erwähnt, dass auch die regionale Ebene im Vertrag über die Europäische Union keine Nennung erfährt. Im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft taucht die lokale Ebene, klammert man die Artikel bezüglich des AdR aus, explizit nur in Bezug auf transeuropäische Netze (Art. 154 VEG), sowie in Bezug auf Regelungen zur Staatsverschuldung (Art. 101-103 VEG) auf. Die Regionen werden im VEG in denselben Zusammenhängen erwähnt, und darüber hinaus noch in den Bereichen Kultur- (Art. 151 VEG), Kohäsions- und Umweltpolitik (u.a. Art. 174 VEG, vgl. EU 2002 und EU 2002a).

eine Vielzahl weiterer rechtlicher und institutioneller Neuregelungen angestrebt⁵⁰. Auch unter den Akteuren der kommunalen Ebene können diese Gelegenheiten große Anstrengungen auslösen, die bestehenden Verträge gemäß eigener institutioneller Präferenzen zu modifizieren. Umfangreiches politisches Lobbying wurde zum Beispiel in den Diskussionen um die Einrichtung des Ausschusses der Regionen Anfang der 1990er (hierzu Abschnitt 4.2.1) oder um das Subsidiaritäts-Protokoll und weitere einschlägige Änderungen im Rahmen des Vertrages über die EU-Verfassung (EU 2004) und des Lissabon-Vertrages (EU 2007) betrieben. Letztlich ist das Primärrecht allerdings, wie im Folgenden noch deutlich wird, dem Einfluss von Akteuren der kommunalen Ebene nur sehr eingeschränkt zugänglich.

3.3.2 Das Sekundärrecht der EU

Aus den der EU-Ebene in den Verträgen zugesicherten Kompetenzen wird das so genannte Sekundärrecht abgeleitet. Während im Primärrecht vergleichsweise abstrakte Normen formuliert sind, geht es im Sekundärrecht um konkret formulierte, an Umsetzungstauglichkeit orientierte Regelungen. Neben diesem inhaltlichen gibt es noch einen weiteren zentralen Unterschied: Während in den primärrechtlichen Vertragsverhandlungen die Mitgliedstaaten die zentralen Akteure sind, die in intergouvernemental geprägten Verhandlungen die Entscheidungen fällen, ist die supranationale Ebene der EU für die Entscheidungen im Sekundärrecht zuständig. Das Zusammenspiel der EU-Organe auf supranationaler Ebene im Rahmen der so genannten Gemeinschaftsmethode wird in den folgenden Abschnitten erläutert.

3.3.2.1 Die Gemeinschaftsmethode

Die konkret für die bindenden Entscheidungen der EU-Ebene verantwortlichen Organe sind die EU-Kommission, der Rat der Europäischen Union bzw. Ministerrat, und das Europäische Parlament. Sie sind die entscheidenden Akteure im Prozess der EU-Politikprozesses innerhalb der „Säule“ 1 (Eising 2004: 497, Warntjen/Wonka 2004: 11), den die EU-Kommission mit dem Namen „Gemeinschaftsmethode“ bezeichnet (vgl. EU-K 2001: 11, EU 2003d). Die Abläufe in der Gemeinschaftsmethode werden in Abschnitt 5 noch ausführlich dargestellt, hier sollen nur die Grundzüge erläutert werden:

Die EU-Kommission erstellt und unterbreitet als unabhängiger Akteur die Vorschläge für die EU-Politik (zu den Kompetenzen der EU-Kommission siehe auch Abschnitt 5.1). Hierbei konsultiert sie in umfangreichen Anhörungen, im Rahmen der so genannten Konsultationsprozesse, Experten und Interessengruppen, um angemessene, dem Allgemeinwohl verpflichtete, Entwürfe erstellen zu können. Der Ministerrat und abhängig davon, welcher „Säule“ der EU der Rechtssetzungsgegenstand zugeordnet wird, (siehe vorangegangenen

⁵⁰ Dementsprechend wird der Verlauf der Europäischen Integration oft anhand der verschiedenen Vertragsabschlüsse dargestellt (z.B. Borchardt 2000: 64ff, Pfetsch 2005: 39ff).

Abschnitt 3.1) auch das Europäische Parlament, treffen, auf Grundlage der von der Kommission eingebrachten Vorlagen, als Legislativ-Organ die Entscheidungen.

Für Entscheidungen im Bereich der „Säule“ 1, der Europäischen Gemeinschaft, müssen darüber hinaus bei entsprechenden Materien die beiden Ausschüsse der EU mit einbezogen werden: Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sowie der Ausschuss der Regionen (AdR). Der EWSA wurde bereits mit den Römischen Verträgen 1958 gegründet, und bildet ein Gremium von Vertretern gesellschaftlicher Interessen aus allen Bereichen des gemeinschaftlichen Lebens, wobei jedoch die Interessen aus dem wirtschaftlichen Bereich dominieren. Dennoch lassen sich im EWSA neben Unternehmern, Landwirten, den Berufsverbänden und den Gewerkschaften auch Vertreter zivilgesellschaftlicher Interessen, wie Verbraucher- oder Umweltgruppen, finden, deren Einbezug durch die Ausweitung der EU-Kompetenzen im Zuge der Binnenmarktimplementation an Bedeutung gewonnen hat (vgl. Eichener 2000: 197, Hix 2005: 216).

Der Ausschuss der Regionen ist das jüngste Organ der EU. Er wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1993 gegründet, und setzt sich aus Vertretern subnationaler Gebietskörperschaften zusammen. Auf den AdR wird zu späterer Stelle noch ausführlich eingegangen (siehe Abschnitt 4.2), festzustellen ist allerdings bereits hier, dass weder der EWSA noch der AdR tatsächliche Entscheidungsbefugnis haben: Ihre Stellungnahmen müssen zwar in bestimmten Verfahren und bestimmten Bereichen von den entscheidenden Organen zur Kenntnis genommen werden, allerdings sind diese nicht an deren Inhalte gebunden. Aufgrund der fehlenden Entscheidungsbefugnis werden sie insbesondere in der juristischen Literatur lediglich als „Nebenorgane“ bezeichnet (hierzu Schneider 2004: 140).

Das zentrale Exekutiv-Organ innerhalb der Gemeinschaftsmethode ist seit der EEA 1987 die EU-Kommission, die die Durchführungsbestimmungen zur Umsetzung der Rats- bzw. Parlamentsentscheidungen erlässt. Während sie in den „Säulen“ 2 und 3 nur im Auftrag oder in Kooperation mit dem Rat tätig wird, ist sie im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, soweit sich der (Minister-) Rat die Durchführungsbefugnisse nicht gemäß Art. 202 Abs. 3 EGV ausdrücklich selbst vorbehält, generell für die Durchführung der Beschlüsse zuständig. Hierbei wird die EU-Kommission von den jeweiligen nationalen bzw. subnationalen Behörden, gemäß dem oben erläuterten Subsidiäritätsprinzip, unterstützt.

Darüber hinaus überwacht die EU-Kommission die Umsetzung von primär- und sekundärrechtlichen Bestimmungen durch die Nationalstaaten, nachrangige Verwaltungseinheiten oder Dritte, und kann bei dem Verdacht auf einen Verstoß den entsprechenden Fall gemäß Art. 226 EGV vor den EUGH bringen. Diese Kompetenz hat ihr den, von der Kommission selbst gern verwendeten (siehe z.B. EU-K 2001: 10), Titel „Hüterin der Verträge

und des *Acquis Communautaire*“ eingetragen (vgl. Edwards/Spence 1997a: 4). Es ist an dieser Stelle herauszustreichen, dass besagter Artikel 226 EGV nur von der Klage gegen einen Mitgliedstaat spricht. Diese Regelung führt dazu, dass die Kommission immer gegen einen Mitgliedstaat klagt, auch wenn es sich um Verdachtsmomente gegen nachrangige Behörden handelt. Die EU-Kommission setzt die Vertragsverletzungsverfahren strategisch ein, um Mitgliedsländer, die die Umsetzung von EU-Politiken verschleppen oder verweigern, auf „EU-Kurs“ zu zwingen. Hierbei mahnt die EU-Kommission die betreffenden Staaten zuerst, und fordert sie zu einer Stellungnahme zum konkreten Fall auf, bevor sie in einer nächsten Stufe ein offizielles Verfahren vor dem EUGH anstrebt.

Neben diesen Vertragsverletzungsverfahren überprüft der EUGH auch die Rechtskonformität der Entscheidungen, die der Rat und das Europäische Parlament auf Grundlage der Vorlagen der EU-Kommission und nach Anhörung der beiden Ausschüsse getroffen haben, sowie die Umsetzungsbestimmungen von EU-Kommission und nachrangigen Verwaltungen.

3.3.2.2 Die Entscheidungsverfahren der EU-Ebene

Um im Rahmen der oben erläuterten Gemeinschaftsmethode eine konkrete Entscheidung zu treffen, stehen verschiedene primärrechtlich geregelte Verfahren zur Verfügung. Die primärrechtlichen Regelungen bestimmen zum einen, welches Verfahren für welche Regelungsmaterie einschlägig ist bzw. in welcher „Säule“ welche Verfahren zum Zuge kommen. Zum anderen definieren sie, welche Akteure mit welchen Kompetenzen an diesen Verfahren beteiligt sind. Diese Verfahren auf EU-Ebene entwickelten sich im Laufe der Zeit. In den Römischen Verträgen von 1958 waren noch keine allgemeinen Entscheidungsregeln fixiert. Vielmehr wurden für jede Materie spezifische Abstimmungsregeln eingeführt, so dass sich hieraus eine Vielzahl von Einzelverfahren entwickelte (Hix 2005: 78). Nach und nach wurden jedoch allgemeine Verfahrensregeln in die Verträge aufgenommen, so dass man gegenwärtig von drei hauptsächlichen Verfahren sprechen kann, mit denen auf EU-Ebene Rechtsakte erlassen werden⁵¹ (vgl. Eichener 2000: 148ff, Kohler-Koch et al. 2004: 128).

▪ Das Konsultationsverfahren

Im so genannten einfachen bzw. Anhörungs- bzw. Konsultationsverfahren⁵² gemäß Art. 250 VEG trifft allein der Ministerrat die Entscheidung über eine Kommissionsvorlage. Das Europäische Parlament kann in diesem Verfahren, abhängig von der jeweiligen

⁵¹ Sie werden hier nur insoweit erläutert, wie zum Verständnis der folgenden Abschnitte notwendig ist. Eine detailliertere Beschreibung findet sich in Abschnitt 5.

⁵² Konsultationsverfahren sind zum einen das hier beschriebene Entscheidungsverfahren der EU, zum anderen die von der Kommission unternommenen Anstrengungen, im Rahmen ihrer Politikentwürfe die Interessen der Bürger durch öffentliche Diskussionsprozesse abzufragen und einzubinden (vgl. <http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_de.htm>, 15.5.06), die noch in Abschnitt 5.1.1 erläutert werden. „Konsultationsverfahren“ meint im Folgenden ausschließlich das EU-Entscheidungsverfahren, die EU-Kommissions-Konsultationen bezeichne ich als „Konsultationsprozesse“.

Regelungsmaterie, höchstens eine unverbindliche Stellungnahme abgegeben⁵³. Dieses stark intergouvernemental geprägte Verfahren ist das älteste Entscheidungsverfahren (Borchardt 2000: 72), wobei früher in der Regel nach dem Einstimmigkeitsprinzip entschieden wurde. Gegenwärtig wird in einer Vielzahl von Materien, insbesondere wenn dieses Verfahren bei Materien im Rahmen der „Säule“ 1 bzw. der EG angewandt wird, mit qualifizierten Mehrheiten im Ministerrat abgestimmt (siehe Hix 2005: 416f).

Rein quantitativ trifft dieses Entscheidungsverfahren, welches früher das zentrale Entscheidungsverfahren der EU war, 2001 noch auf ca. 50 % aller EU-Rechtsakte zu (siehe Maurer 2002: 140 und, Hix 2005: 77). Die Bedeutung des Verfahrens relativiert sich aber dadurch, dass in diesem Falle neben den Entscheidungen, die im Bereich der intergouvernementalen „Säulen“ 2 und 3 gefällt werden, auch noch exekutive Rechtsakte des Rates in den Bereichen Zoll-, Agrar- und Fischereipolitik eingerechnet werden. In diesen drei Bereichen der Europäischen Gemeinschaft ist das Europäische Parlament nach wie vor nahezu vollständig ausgeschlossen (siehe Hix 2005: 416f). Allein diese letztgenannten drei Politikfelder machen 64% der EU-Gesamtentscheidungen aus. Rechnet man die drei Politikfelder Zoll-, Agrar- und Fischereipolitik aus der Gesamtmenge aller Entscheidungen in allen drei „Säulen“ heraus, so werden insgesamt nur noch ca. 35% der EU-Rechtsakte nach dem Konsultationsverfahren entschieden (Zahlen aus Maurer 2002: 140, 142). Würde man darüber hinaus ausschließlich die „Säule“ 1, die der Europäischen Gemeinschaft, betrachten, läge der Wert noch weitaus niedriger.

▪ **Das Kooperationsverfahren**

Das zweite Verfahren ist das so genannte Kooperationsverfahren, das mit der EEA 1987 eingeführt wurde. In dieser Vertragsrevision wurden dem Europäischen Parlament erweiterte Kompetenzen zugebilligt, allerdings nur im Bereich der ersten „Säule“, der Europäischen Gemeinschaft. So wurden z.B. die Reaktionsmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes auf einen Regelungsentwurf durch verbesserte Zugriffsrechte auf die Kommissions-Vorlagen deutlich gestärkt. Darüber hinaus bekam das Europäische Parlament das Recht in zwei Lesungen Änderungsvorschläge zu einem Kommissionsentwurf einzubringen. Diese mussten von der EU-Kommission in den Folgeentwürfen berücksichtigt werden, allerdings gemäß Art. 252 Abs. d VEG nicht vollständig. Letztlich konnte zwar der Rat gemäß Art. 252 Abs. c VEG allein und auch gegen den Willen des Europäischen Parlamentes eine Entscheidung fällen und einen Rechtsakt erlassen, dann allerdings nur in Einstimmigkeit (Eichener 2000: 149f). Dieses Verfahren spielte, in Bezug auf die Entscheidungen in der

⁵³ Weshalb einige Autoren im Rahmen des einfachen Verfahrens noch zwischen Verfahren mit fakultativen oder obligatorischem Konsultationsrecht (z.B. Maurer 2002: 120f) unterscheiden. Ich fasse diese hier zusammen, da letztlich die Anhörung des Europäischen Parlament für den Rat in beiden Fällen keine bindende Wirkung hat.

ersten „Säule“, bis zur Einführung des Mitentscheidungsverfahrens eine wichtige Rolle und stellt den Anfang eines „EU-Bikameralismus“ dar.

▪ **Das Mitentscheidungsverfahren**

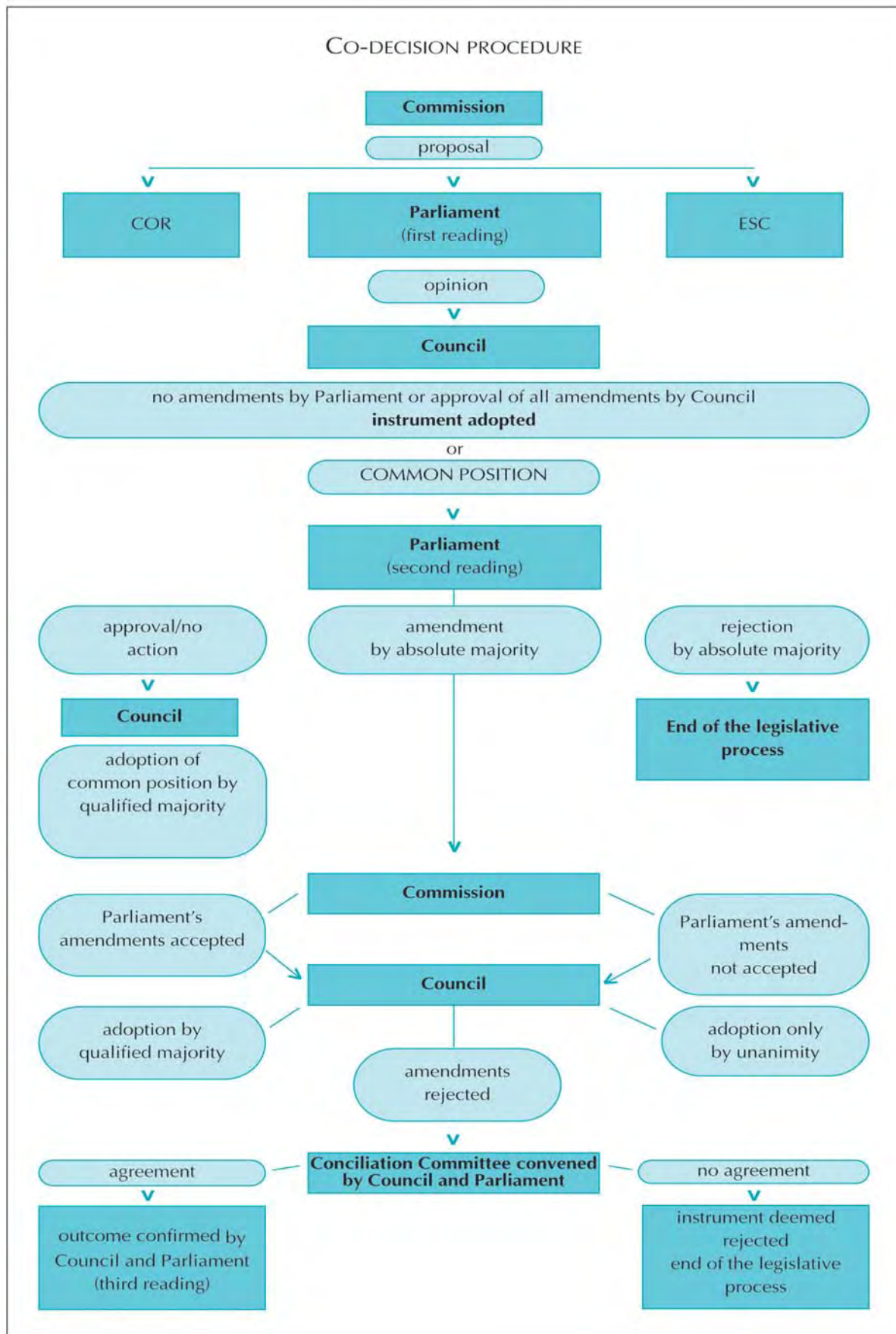
Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1993 das so genannte Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV eingeführt. Aus Sicht der kommunalen Ebene ist die Mitentscheidung das wichtigste Verfahren, denn der Großteil der für die Kommunen einschlägigen Rechtsakte wird in diesem Verfahren erlassen. In diesem Abschnitt sollen seine Grundzüge, die in Schaubild 3 schematisch dargestellt sind, erläutert werden. Darüber hinaus wird es im später folgenden Abschnitt 5 noch genauer analysiert:

Das Mitentscheidungsverfahren baut im Ablauf auf die vorangegangenen Verfahren, vor allem das Kooperationsverfahren, auf. Allerdings gibt es bedeutende Unterschiede. War es bei der Einführung nur für wenige Bereiche innerhalb der Europäischen Gemeinschaft bestimmt, so wurden mit jeder Änderung der Verträge sukzessive weitere Materien hinzugefügt. Es wurde zunächst vor allem auf die Verfahren, die mit dem Kooperationsverfahren entschieden wurden, ausgedehnt. Mit dem Vertrag von Amsterdam hat es 1999 dieses Verfahren nahezu ersetzt, und durch den Vertrag von Nizza 2001 wurde es erneut auf weitere Bereiche ausgeweitet (Hix 2005: 78f, 415f).

Wird gegenwärtig von der Gemeinschaftsmethode gesprochen, werden im Allgemeinen Verfahren der Mitentscheidung adressiert. Im Unterschied zum Kooperationsverfahren ist das Europäische Parlament im Mitentscheidungsverfahren in der Lage, eine Vorlage endgültig scheitern zu lassen. Darüber hinaus werden in dieses Verfahren, wenn einschlägige Materien behandelt werden, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und/oder der Ausschuss der Regionen mit einer eigenen Stellungnahme herangezogen (Borchardt 2000: 78f, Hix 2005: 100).

Das Mitentscheidungsverfahren ist in drei Schritte, so genannte Lesungen, unterteilt (siehe folgendes Schaubild 3). Nachdem die EU-Kommission dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament formal einen Entwurf vorgelegt hat, wird dieses in erster Lesung vom Parlament bewertet. Hat das Europäische Parlament keine Anmerkungen zum Entwurf, kann der Rat diesen annehmen, und der EU-Rechtsakt ist erlassen. Hat das es bei einfacher Mehrheit Verbesserungsvorschläge, oder lehnt den Entwurf ab, kann die EU-Kommission hierzu Stellung beziehen. Danach erstellt der Rat einen so genannten Gemeinsamen Standpunkt des Rates, in den er die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und der EU-Kommission einbezieht und der in der Regel mit qualifizierter Mehrheit vom Rat beschlossen wird.

Schaubild 3: Das Mitentscheidungsverfahren



Quelle: (Borchardt 2000: 79).

Der Gemeinsame Standpunkt des Rates wird dem Parlament zugeleitet und es beginnt die zweite Lesung. Stimmt das Parlament dem Gemeinsamen Standpunkt mit absoluter Mehrheit zu, ist der Rechtsakt erlassen. Lehnt das Europäische Parlament den Vorschlag mit absoluter Mehrheit ab, ist das Verfahren beendet und der Entwurf gescheitert. Beschließt das Parlament mit absoluter Mehrheit erneut Verbesserungsvorschläge, so kann nun die EU Kommission wiederum eine Stellungnahme abgeben.

Der Ministerrat kann nun den Veränderungen des Europäischen Parlaments zustimmen, und der EU-Rechtsakt ist erlassen. Hat die EU-Kommission in ihrer zweiten Stellungnahme den Verbesserungsvorschlägen des Parlaments zugestimmt, so entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Hat die EU-Kommission die Vorschläge des Parlaments abgelehnt, so entscheidet der Rat einstimmig.

Lehnt der Rat die Änderungsvorschläge des Parlaments ab, so wird in diesem Verfahren ein Vermittlungsausschuss einberufen, in dem, in gleicher Zahl, Vertreter des Rates und des Europäischen Parlaments an einer Kompromisslösung arbeiten. An diesem Vermittlungsprozess wirkt auch die EU-Kommission mit, die hierbei „alle Initiativen um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates hinzuwirken“ ergreifen muss (Art. 251 Abs. 4 VEG) (hierzu Eichener 2000: 151).

Gelingt im Vermittlungsausschuss die Verständigung auf einen so genannten Gemeinsamen Entwurf nicht, so ist das Verfahren beendet.

Gelingt der Gemeinsame Entwurf, so wird er in der dritten Lesung Rat und Europäischem Parlament vorgelegt. Stimmen sowohl Rat als auch Parlament dem Gemeinsamen Entwurf zu, ist der Rechtsakt erlassen; wird er von einem der beiden Organe abgelehnt, ist der Rechtsakt gescheitert und das Verfahren beendet.

Das Mitentscheidungs-Verfahren ist gegenwärtig im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft das wichtigste Entscheidungsverfahren. Mit ihm werden, lässt man die Rechtsakte zur Zoll-, Agrar- und Fischereipolitik unberücksichtigt, schon quantitativ die meisten Entscheidungen gefällt. Auch unter Aspekten der inhaltlichen Bedeutung werden die wichtigsten Rechtsakte im Mitentscheidungsverfahren erlassen. Es umfasst nahezu alle Bereiche der EU-Politik in der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Umsetzung des Binnenmarktes (Hix 2005: 78f, 415f).

Wie oben erwähnt, hat die EU keine primärrechtlichen Kompetenzen zu einer europäischen Stadtpolitik. Insofern sind die Städte auch weniger direktes Ziel der EU-Rechtsakte, als vielmehr „Mitbetroffene“, die, aufgrund der Vorrangigkeit des EU-Rechts, zu dessen Beachtung verpflichtet sind. Dass die Städte gegenwärtig so stark durch EU-Recht betroffen sind, liegt zum einen an der starken Ausweitung der Zuständigkeiten sowie an der hohen Regelungsdichte, die die EU gegenwärtig erreicht hat und die immer mehr kommunale

Tätigkeitsbereiche einschließt. Zum anderen ergibt sich das auch aus den Eigenschaften der Rechtsformen, die Entscheidungen auf der EU-Ebene im Rahmen der eben geschilderten Verfahren annehmen können. Auf diese unterschiedlichen Formen von Rechtsakten wird in den nächsten Abschnitten eingegangen.

3.3.2.3 Die Rechtsformen der EU-Entscheidungen

Drei Formen verbindlicher Rechtsakte stehen der EU zur Verfügung, um die in den Verträgen umrissenen Ziele im Sekundärrecht umzusetzen: „Verordnungen“, „Richtlinie“ und „Entscheidungen“⁵⁴. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft führt dazu aus: „Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Die Entscheidung ist in allen ihren Teilen für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet.“ (Art 249 VEG).

▪ EU-Richtlinien

Die wichtigste Form von Rechtsakten sind die Richtlinien. Sie stellen den Kern des *Acquis Communautaire* dar. Aufgrund ihres Charakters einer Rahmengesetzgebung, in der zwar die Ziele formuliert sind, aber die Maßnahmen zur Umsetzung derselben dem Adressaten überlassen bleiben, sind sie hervorragend geeignet, um innerhalb der 27 verschiedenen Rechts- und Staatssysteme, die die EU mittlerweile umfasst, vom Aufwand her noch handhabbare Steuerung zu leisten. Sie haben sich als wirksames Instrument im Sinne einer Ergebnissteuerung (Naschold 1995: 93ff) erwiesen, um die in den Verträgen angestrebten Ziele zu verfolgen, jedoch gleichzeitig die Eingriffe in die nationalen Kompetenzen so gering wie möglich zu halten. Neben der hohen Flexibilität bei der Implementation, die die EU-Richtlinien zulassen, haben sie noch einen weiteren Vorteil: Es erhöht sich die Legitimation des ursprünglich von der EU-Ebene erlassenen Rechts, wenn die nationalen Parlamente den entsprechenden Regelungen zustimmen und nachrangige Ebenen für die letztendlichen Ausführungsbestimmungen zuständig sind.

▪ EU-Verordnungen

Verordnungen sind von einer wesentlich größeren Eingriffstiefe als Richtlinien. Diese Form der Rechtsakte benötigt keine Implementation in nationales Recht, sondern verursacht unmittelbar Rechte oder Pflichten gegenüber den EU-Bürgern, in der gleichen Weise wie herkömmliches Recht (Borchardt 2000: 65). Sie stellen in ihrer Wirkung sozusagen „EU-Gesetze“ entsprechend nationalen Gesetzen dar.

⁵⁴ Es gibt noch zwei weitere Rechtsakte: Die „Empfehlung“, sowie die „Stellungnahme“. Da beide nicht bindend sind, werden sie nicht weiter berücksichtigt.

Im Vergleich mit der Richtlinie erfordert die Verordnung wesentlich mehr „Vorausdenken“ und Informationen bezüglich der Implementationsbedingungen vor Ort. Darüber hinaus müssen EU-Verordnungen gerade wegen dieser hohen Eingriffstiefe besonderen Ansprüchen an ihre Legitimation genügen, während allerdings der legitimierende Beitrag nationaler Parlamente fehlt. Aus diesen Gründen werden die Verordnungen in der Regel nicht zu strittigen Themen erlassen oder mit weitreichenden Inhalten befrachtet. Sehr häufig dienen Verordnungen dazu, um bereits bestehende Richtlinien zu verändern und zu ergänzen, z. B. um Grenz- oder Richtwerte anzupassen.

▪ **EU-Entscheidungen**

Der letzte Typus eines Rechtsaktes ist die Entscheidung. Sie entspricht in ihrer Wirkung, und damit auch in ihren Legitimationsanforderungen, der Verordnung. Im Unterschied zur Verordnung ist die Entscheidung an einen bestimmten Adressaten gerichtet: Sind für die beiden zuvor genannten Rechtsakte in der Regel die Nationalstaaten die Adressaten, so können sich Entscheidungen an jeden richten. Entscheidungen werden z.B. von der Kommission erlassen, um Firmenfusionen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen zu genehmigen oder zu untersagen.

3.3.2.4 Die Umsetzung von EU-Politik: Die Komitologie

Das EU-Recht ist vorrangig gegenüber dem nationalen Recht. Die EU-Kommission hat, wie erwähnt, als hauptsächliches Exekutiv-Organ der EU-Ebene auch die Aufgabe, die EU-Rechtsakte durchzuführen und die Umsetzung durch die Betroffenen zu kontrollieren. Deshalb spricht Hartmann in diesem Zusammenhang auch von der „nationalen Auftragsverwaltung“ (Hartmann 2001: 120). Da die EU-Kommission jedoch keinen eigenen Verwaltungsapparat unterhalb der EU-Ebene und ferner auch keinen direkten Zugriff auf die nationalstaatlichen Verwaltungsebenen hat, ist sie letztlich gezwungen, sich bei fast allen konkreten Implementationsvorhaben auf die Kooperation der Mitgliedstaaten bzw. ihrer subnationalen Verwaltungsstäbe zu verlassen (vgl. Falke 2000: 51f, Bouwen 2001: 24). Hartmann unterstreicht die im Gegenzug existierende Abhängigkeit der Kommission vom Kooperations- und Umsetzungswillen der nachrangigen Verwaltungen: „...sie (die Vorgaben der Kommission, Anm. d. Verf.) erfahren auf den Übertragungswegen von Brüssel über die nationalen Hauptstädte, Regionalverwaltungen und Kreise bis in die Kleinstkommunen am Skagerrak und am Shannon Mutationen, die sich von Brüssel überhaupt nicht erahnen lassen. Der europäische Verwaltungsstaat ist nicht effizienter als die (...) Staaten, auf deren administrative Arme er sich verlassen muss.“ (Hartmann 2001: 120).

Um an der Schnittstelle zwischen EU-Kommission und den nationalen Verwaltungen der Mitgliedstaaten die notwendigen Kooperation und Abstimmung zu gewährleisten, entwickelte sich ein System von Ausschüssen, für das sich das aus dem französischen stammende Wort

„Komitologie“ eingebürgert hat (Joerges/Falke 2000). Im Folgenden sollen kurz die Grundzüge der Komitologie erläutert werden, soweit das zum Verständnis der nächsten Abschnitte notwendig ist. Im Detail wird das Komitologie-System in Abschnitt 5 erläutert.

Die Komitologie-Ausschüsse werden von EU-Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam besetzt. In ihnen beraten die Mitgliedstaaten die von der EU-Kommission eingebrachten Vorschläge, die so genannten Durchführungsbestimmungen, zur Implementation von EU-Politik in das jeweilige nationale Recht.

Mit der EEA 1987 wurde der EU-Kommission erstmals allgemein das Durchführungsrecht der EU-Vorschriften übertragen, soweit sich der Rat dies nicht explizit im jeweiligen Rechtsakt selbst vorbehielt. Im selben Jahr wurden dann mit der Richtlinie 1987/373/EWG für diese exekutiven Tätigkeiten der EU-Kommission erstmals allgemeine Durchführungsmodalitäten festgelegt (Falke 2000: 53). 1999 wurden mit der Richtlinie 1999/468/EG (EU-Rat 1999) die einzelnen Durchführungsbestimmungen modifiziert und in der gegenwärtig gültigen Regelung etabliert. Ziel war die Steigerung von Effizienz, Transparenz und Verbindlichkeit der dort vereinbarten Durchführungsbestimmungen, und damit der Implementation von EU-Politik generell. Im Kern geht es in Richtlinie 1999/468/EG um die Beschreibung der Befugnisse vier verschiedener Ausschusstypen⁵⁵ im Rahmen der Komitologie und den prozeduralen Bestimmungen für dieselben (hierzu Eichener 2000: 217ff, Falke 2000: 58ff, Wessels 2003: 361, 371f, Hix 2005: 52f).

Sowohl die Entstehung als auch der Zugang zu den Komitologie-Ausschüssen sind streng reglementiert: Zur Gründung ist ein „Basisrechtsakt“, in der Regel eine EU-Richtlinie, notwendig, den durchzuführen die Aufgabe des Ausschusses ist. Gleichzeitig gilt: „die Vertreter der Mitgliedstaaten sind die einzigen „Mitglieder“ des jeweiligen Ausschusses.“ (EU-K 2005: 1, Anführungszeichen im Original), wobei jeweils nur eine Person pro Mitgliedsland zugelassen ist. Die Vertreter der Mitgliedstaaten sind i.d.R. Vertreter der Ministerialbürokratie oder der Ständigen Vertretungen in Brüssel. Den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission. Dritte sind nur nach Beschluss des Vorsitzenden zugelassen, wobei die Mitglieder als auch der EU-Kommissionsvertreter das Recht haben, einen solchen Antrag auf Anhörung eines Dritten zu stellen (EU 2001a: Art. 8).

Die Grenzen des Komitologie-Phänomens sind schwer zu bestimmen. Insbesondere in Hinblick auf das Anhörungssystem der „Expertengruppen“, das die Kommission selbst im Rahmen der Entwurfsformulierung durchgeführten Konsultationsprozesse etabliert hat (dies wird in Abschnitt 5.1.1 noch eingehend erläutert). Dieselben Personen sitzen oft in mehreren Ausschüssen und informelle, oft private Netzwerke von Personen in den Ausschüssen und

⁵⁵ Das sind die „beratenden Ausschüsse“, die „Verwaltungsausschüsse“, die „Regelungsausschüsse“ sowie die „Ausschüsse der Verfahren für Schutzmaßnahmen“. Darüber hinaus gibt es noch Ausschüsse, die in mehr als eine dieser Kategorien fallen (siehe die hier erwähnten Komitologie-Berichte der Kommission (EU-Rat 1999, EU-K 2002, 2003c, 2005, 2005d i.V.m. Falke 2000: 58ff)).

ihrem staatlichen und nicht staatlichen Umfeld, erschweren die Eingrenzung (vgl. Eichener 2000: 217, Joerges 2001: 16). Das betrifft nicht nur die Vertreter der Mitgliedstaaten, sondern auch und gerade die Vertreter der EU-Kommission. Nimmt man nun noch die zeitliche Perspektive in Betracht, z.B. dass verschiedene Phasen des „policy cycle“ bei konkreten Rechtakten in der Realität parallel laufen können, so wird deutlich, wie stark sich die verschiedenen Ausschusssysteme überlappen. Dies soll am Beispiel der Regelungen im Bereich „Dienstleistungen im Binnenmarkt“ erläutert werden:

Im Jahre 2005 stand die Implementation der 2004 beschlossenen „Richtlinie 2004/18/EG zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen im Bereich Dienstleistungen“ (EU-Richtlinie 2004a) an. Die Formulierung der entsprechenden Durchführungsbestimmungen betraf aufgrund des thematischen Umfangs, den öffentliche Aufträge umfassen können, mehrere Ausschüsse⁵⁶ im Rahmen der Komitologie. Gleichzeitig stand im selben Jahr die Neufassung der „allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie“ (die so genannte „Bolkestein-Richtlinie“) in der ersten Lesung im Europäischen Parlament an. EU-Kommission legte sie Januar 2004 vor, im Februar 2006 wurde sie vom Europäischen Parlament abgelehnt und mit 213 Verbesserungsvorschlägen versehen⁵⁷. Im Mai 2006 reagierte die Kommission mit ihrer Stellungnahme auf die Vorschläge des Parlaments, und der Ministerrat nahm offiziell die Verhandlungen zu seinem Gemeinsamen Standpunkt auf. Darüber hinaus arbeitete die EU-Kommission zeitgleich an einem neuen Entwurf für die EU-Politik im speziellen Bereich der „Dienstleistungen der Daseinsfürsorge“, in deren Zusammenhang seit 2003 weitreichende öffentliche Konsultationsprozesse abgehalten wurden (siehe Abschnitt 5.1.1).

Bei einer gegebenen Anzahl entsprechend fachlich spezialisierten Personals in den Mitgliedstaaten, vor allem in den Ständigen Vertretungen und den EU-Organen, ist eine personelle und funktionelle Überlappung der einzelnen Gremien unvermeidbar. Viele Ausschüsse, die bereits in der Politikformulierungsphase getagt haben, übernehmen später in ähnlicher Zusammensetzung die Aufgaben eines Komitologie-Ausschusses. Dazwischen haben sich einige der Teilnehmer noch im Zusammenhang mit etwaigen Vermittlungsausschüssen des Mitentscheidungsverfahrens getroffen.

Des gleichen beteiligen sich die Mitglieder von Komitologie-Ausschüssen an der Formulierung neuer Politikinitiativen und Entwürfe (vgl. Eichener 2000: 218). Dies ist durchaus sinnvoll, da so bei der Formulierung der Durchführungsbestimmungen auf-

⁵⁶ Der federführende Ausschuss war der „beratende Ausschuss für öffentliches Auftragswesen“, der, mit angepasster Aufgabenstellung, seit 1987 existiert (siehe <<http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l22009.htm>>, 15.5.06 i.V.m. 87/305/EWG: Beschluß der Kommission vom 26. Mai 1987 zur Einsetzung eines Beratenden Ausschusses für die Öffnung des öffentlichen Auftragswesens“, Amtsblatt Nr. L 152 vom 12/06/1987 S. 0032 – 0033).

⁵⁷ Die entsprechenden Dokumente finden sich auf der Seite <http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_de.htm>15.5.06.

getretene Probleme direkt in die Beratungen über etwaige Neufassungen der betreffenden Rechtsakte einfließen können. Allerdings verschwimmen dadurch die Grenzen der Ausschüsse auf EU-Ebene sehr stark. Vor allem wird die Trennung der beratenden Ausschüssen der Kommission (im Rahmen der Konsultationsprozesse im Vorfeld einer Entscheidung) von den durchführenden Ausschüssen der Komitologie (im Rahmen der Implementation von EU-Recht) erschwert.

Dennoch kann man zumindest die formal institutionalisierten Ausschüsse, mithin also die der Komitologie, als Teil des exekutiven EU-Regierungssystems von den anderen, informelleren Ausschüssen abgrenzen. Ausschüsse, die hauptsächlich der EU-Kommission zum Sammeln von Informationen dienen, gehören nicht zur Komitologie als formeller Teil der EU-Exekutive. Die EU-Kommission macht die Trennung selbst deutlich: „Es ist unbedingt zwischen den Komitologie-Ausschüssen zum einen und sonstigen Gremien zum anderen zu unterscheiden, insbesondere „Expertengruppen“, die von der Kommission selbst eingesetzt wurden. Letztere sind mit der Vorbereitung und Umsetzung von Politiken befasst, während die Komitologie-Ausschüsse an der Durchführung von Rechtsakten beteiligt sind.“ (EU-K 2005: 4, Anführungszeichen im Original). 2000 und 2001 gab es 244, 2002 waren es 257, 2003 waren es 256 und 2004 wieder 248⁵⁸ Ausschüsse der Komitologie (die Zahlen für die „Expertengruppen“ finden sich in Abschnitt 5.1). Ihre Anzahl ist im Verlauf der letzten Jahre also relativ stabil.

3.4 Städte und ausgewählte Politiken der EU

Im Verlauf der nächsten Abschnitte sollen Beispiele aus zwei ausgewählten Politikfeldern, der EU-Wettbewerbspolitik und der EU-Kohäsionspolitik, vorgestellt werden. Es wird gezeigt wie die EU, mittels der gerade vorgestellten primärrechtlichen und sekundärrechtlichen Kompetenzen sowie der damit verbundenen Richtlinien und Verordnungen, in die Handlungsmöglichkeiten europäischer Städte eingreift. Hierbei geht es nicht um eine erschöpfende Auflistung der einschlägigen Regularien, sondern um eine Darstellung der verschiedenen Governance-Formen, die die Relationen der europäischen Städte im EU-Mehrebenensystem bestimmen.

3.4.1 Städte und die EU-Wettbewerbspolitik

Die EU-Wettbewerbspolitik hat die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes zum Ziel. Hierzu sollen Zugangsbeschränkungen und diskriminierende Regelungen jeder Art beseitigt, vorhandene Handelsbarrieren, Monopole und Wettbewerbsbeschränkungen abgebaut und EU-weit einheitliche Produkt-, Verfahrens- und Dienstleistungsstandards durchgesetzt werden. Im Binnenmarkt soll ein allgemeiner und freier Wettbewerb

⁵⁸ Zahlen aus (EU-K 2002: 4, 2003c: 9, 2005: 4, 2005d: 9).

gewährleistet werden, an dem die EU-Bürger, unbeschadet ihrer Herkunft, im gesamten EU-Gebiet teilnehmen können. Hierdurch sollen allgemeine Wohlfahrtsgewinne durch effizientere und effektivere Nutzung der Ressourcen erreicht werden.

Die Maßnahmen, die in diesem Bereich ergriffen werden, sind nach Lowis Unterteilung verschiedener Policy-Typen (Lowi 1964: 50ff, Serdült 2000) regulativer Politik⁵⁹ zuzuordnen, da sie Verhaltensregeln umfassen, die „den Charakter von Ver- oder Geboten“ haben, mit denen die EU „regelnd in die Politiken der Mitgliedstaaten eingreift“ (Kohler-Koch et al. 2004: 151). Sie können mittels „harter“ Maßnahmen bzw. rechtlicher Sanktionen durchgesetzt werden; Verteilungsfragen werden höchstens indirekt adressiert. Wie bereits festgestellt wurde, gibt es in den Verträgen der EU keine direkte Kompetenz-Zuweisung für eine europäische Stadtpolitik. Eine direkte regulative Politik mit einem derartigen Zuschnitt ist also nicht möglich. Dennoch ist die lokale Ebene von einer Vielzahl von regulativen Politiken betroffen. Gerade durch die fortschreitende EU-Binnenmarktintegration werden mehr und mehr Bereiche, die unter lokale Zuständigkeiten fallen, „mitreguliert“. Anhand von an einigen exemplarisch ausgewählten Rechtsakten der EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktpolitik soll auf den nächsten Seiten aufgezeigt werden, wie weit diese „indirekte Steuerung“ in die Handlungsmöglichkeiten von Städten eingreift.

3.4.1.1 Städte und die EU-Wettbewerbspolitik I: Das Subventionsverbot

Trotz des Fehlens einer konkreten Kompetenz der EU für eine Stadtpolitik gibt es eine Vielzahl von Vertragsartikeln, die die lokale Ebene direkt betreffen. Beispielweise Art. 87 und Art. 88 VEG, die „aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art“ verbieten, wenn sie den Wettbewerb innerhalb des gemeinsamen Marktes „verfälschen oder zu verfälschen drohen“ (Art. 87 Abs. 1 VEG). Dieser Artikel betrifft alle Arten von Beihilfen, Leistungen und Unterlassungen mit finanziell begünstigenden Wirkungen der nationalen sowie aller nachrangiger Ebenen⁶⁰. Im Jahr 2004 betrug das Gesamtbeihilfenniveau der EU-25 rund 62 Mrd. Euro, was rund 0,06% des EU-BIP entsprach⁶¹.

Mit dem Verbot öffentlicher Subventionen werden auch Städte eines wichtigen wirtschaftspolitischen Instruments beraubt. Dies ist umso bedeutender, da die im Zusammenhang mit der fortschreitenden Globalisierung zunehmende internationale Standortkonkurrenz durch den EU-Binnenmarkt entscheidend verschärft wird. Vor dem

⁵⁹ Regulative Politik meint Maßnahmen, die generelle Wirkung haben, und Handeln gesellschaftlicher Akteure beschränken bzw. ermöglichen. Obwohl sich auch hier heftige Konflikte an der Frage entzünden können, welche Ziele wie mit einer regulativen Politik verfolgt werden sollen, sind Lösungen vergleichsweise einfach zu erreichen. Als Beispiel dienen hier häufig die Regelungen des Strafgesetzbuches oder Regeln des Straßenverkehrs.

⁶⁰ Vergleichbare primärrechtliche Regelungen finden sich z.B. im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft gemäß Art. 19 Abs. 1 VEG sowie im Bereich Umweltschutz gemäß Art. 174 bis Art. 176 VEG (hierzu Nazarek 2001: 47ff, 86, 87ff, Rechlin 2004: 19ff, Schneider 2004: 390ff, 429ff). Diese Vertragsinhalte sind ebenfalls für sämtliche öffentliche Akteure unmittelbar bindend.

⁶¹ Zahlen aus EU-K 2005e.

Hintergrund der Niederlassungsfreiheit im Binnenmarkt, der vier Freizügigkeiten der Güter, Dienstleistungen, Personen und des Kapitals und des Wegfalls von Wechselkursvorteilen sind Handlungsmöglichkeiten im wirtschaftlichen Bereich auf konkreter lokaler Ebene von hoher Bedeutung. Die kommunale Wirtschaftspolitik spielt eine herausragende Rolle für die lokale Entwicklung, wenn es um die konkrete Niederlassung von Unternehmen oder um die Förderung bereits bestehender Unternehmen geht (vgl. Saller 1999: 129f, Nazarek 2001: 71f). Sie erfolgt nicht zuletzt in einem hohen Maß über Subventionen (Seele 1991: 93). Hierbei werden von den genannten Artikeln nicht nur direkte finanzielle Beihilfen, sondern auch indirekte Subventionen erfasst. Bisher mögliche Vergünstigungen, wie reduzierte Preise für Baugebiete, Sondertarife für Erschließungskosten, steuerliche Vergünstigungen und Kredite mit verbilligten Zinsen sind ebenfalls nicht mehr zulässig (Saller 1999: 130f). Darüber hinaus gilt dieses Subventionsverbot nicht nur für private Wirtschaftsunternehmen, sondern gemäß Art. 86 Abs.1 VEG auch für öffentliche Unternehmen.

Es gibt Ausnahmefälle, in denen die EU-Kommission, gemäß Art. 87 VEG, Subventionen genehmigen kann. Zum Beispiel zur Beseitigung von Schäden aus Naturkatastrophen (Art. 87 Abs. 2b) oder für Förderung „gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete“ (Art. 87 Abs. 3c), sofern das Interesse des gemeinsamen Marktes gefördert wird. Die Prüfung, ob eine Subvention nach den Ausnahme-Regelungen zulässig ist, oder umgestaltet bzw. gänzlich unterlassen werden muss, obliegt gemäß Art. 88 Abs. 2 VEG der EU-Kommission. Aus diesem Grund müssen ihr alle Subventionsvorhaben gemäß Art. 88 Abs. 3 VEG vorab angezeigt werden. Diese so genannte Notifizierung verläuft nach einem Schema, dass der herkömmlichen „Delegationsschiene“ im Nationalstaat entspricht: In Deutschland melden die Kommunen ihre Vorhaben der Landesebene, diese gibt sie an die Bundesebene weiter, welche die Informationen dann der Kommission zuleitet (Nazarek 2001: 80).

Die EU-Kommission führt stichprobenartige Kontrollen auf allen Ebenen durch, außerdem haben Konkurrenten die Möglichkeit gegen vermutete unzulässige oder versteckte Förderungen zu Klagen. Bei vermuteten Zuwiderhandlungen kann die EU-Kommission den EUGH anrufen, was zur Blockade der gesamten Maßnahmen, falls die Subvention Teil eines größeren Vorhabens war, und zur Rückzahlung der bereits geleisteten Mittel führen kann (Saller 1999: 132).

Es gibt eine Ausnahmeregelung gegenüber Art. 87 und Art. 88 VEG, die in der Verordnung 69/2001/EG⁶² niedergelegt wurde: Die so genannte „De-minimis-Regelung“, die „Bagatellbeträge“ von der Notifizierungspflicht ausnimmt. Mit dieser Regelung sollten insbesondere kleine und mittlere Unternehmen mit geringfügigeren Beträgen, bei denen eine größere wettbewerbsverzerrende Wirkung ausgeschlossen werden kann, gefördert werden

⁶² Verordnung (EG) vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis-Beihilfen“, ABl. der EG L 10 vom 13.01.2001, S. 30-32. Siehe auch <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l26065.htm>>, 30.3.06.

können (Nazarek 2001: 79f). Die „De-minimis-Subventionen“ dürfen in einem Zeitraum von drei Jahren nicht den Wert von 100.000 Euro übersteigen, wobei sich mehrere Subventionen im gleichen Zeitraum addieren. Exporthilfen können nicht als „De-minimis-Subventionen“ geleistet werden.

Zum einen soll diese Regelung die EU-Kommission in ihren Genehmigungspflichten entlasten, zum anderen wurde dadurch zumindest in kleinem Rahmen wirtschaftspolitisches Handeln möglich. Anfänglich waren die „De-minimis-Grenze“ bei 50.000 ECU festgesetzt, und mit zahlreichen begleitenden Voraussetzungen versehen, die einen entsprechenden Verwaltungsaufwand nötig machten⁶³. Gerade von kommunaler Seite wurden diese Regelungen als nicht praxisnah kritisiert (Saller 1999: 131). In der Neufassung von 2001 wurde unter anderem deshalb der Grenzwert auf 100.000 Euro deutlich erhöht sowie die begleitenden Bedingungen vereinfacht, wodurch sich der Spielraum zur Förderung kleinerer lokaler Projekte und kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) wieder etwas erweiterte.

3.4.1.2 Städte und die EU-Wettbewerbspolitik II: Die kommunale Daseinsfürsorge

Neben dem allgemeinen Subventionsverbot sind die Mitgliedstaaten noch in einem besonderen Feld der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen durch die EU-Wettbewerbspolitik betroffen, in dem eine Vielzahl der öffentlichen und öffentlich kontrollierten Unternehmen tätig ist: die Daseinsfürsorge bzw. der Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse⁶⁴. Gerade in diesem Bereich ist in weiten Teilen die lokale Ebene für die Erbringung der Güter und Dienstleistungen verantwortlich. Zwar sind die kommunalen Aufgaben hier im Einzelnen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden (hierzu Abschnitt 4.1). Außerdem unterliegen die entsprechenden Zuständigkeiten, nicht zuletzt wegen des EU-Binnenmarktes, gegenwärtig europaweit starken Umstrukturierungsprozessen. Dennoch können die Bereiche der netzgebundenen Versorgung, z.B. mit Strom, Wasser oder Wärme, die Entsorgung und Wiederaufbereitung von Abwässern und Müll, weite Teile des Gesundheits- und Sozialwesens, der örtlichen Infrastruktur, Post und Telekommunikation sowie der primäre Bildungsbereich, also Kindergärten, Vor- und Grundschule dem Bereich der Daseinsfürsorge zugerechnet werden, in denen europäische Kommunen generell eine besondere Verantwortung und Gewährleistungspflicht gegenüber ihren Bürgern haben.

Die Kommunen können zur Erfüllung ihrer Aufgaben in diesem Bereich entweder ein privates Unternehmen beauftragen (siehe nächsten Abschnitt), oder sie können selbst Unternehmen

⁶³ Zur Regelung von „De-minimis-Subventionen“ vor 2001 siehe Saller (ders. 1999: 131f).

⁶⁴ Der deutsche Begriff „Daseinsfürsorge“ wird im EU-Sprachgebrauch als „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ bzw. „allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ bezeichnet (EU-K 2004: 27). Die Differenzierung der Begriffe ist für den Fortgang der Arbeit nicht entscheidend, weshalb ich den deutschen Begriff beibehalte.

gründen, wobei unter Kontroll- und Gewährleistungsaspekten letzterem oft der Vorzug gegeben wurde. In vielen Bereichen der Daseinsfürsorge sind deshalb staatliche oder halbstaatliche Unternehmen mit Monopolstellung entstanden, die sich oft in kommunalem Besitz befinden. Um das Angebot der öffentlichen Betriebe zu politisch vertretbaren Preisen sichern zu können, werden hier Direkthilfen aus dem allgemeinen Steueraufkommen, besondere Rechte auf Gebühren, steuerliche Vergünstigungen etc. eingesetzt. Während beispielsweise in England und Frankreich viele Aufgaben direkt von der nationalstaatlichen Ebene bezuschusst werden, haben in Deutschland viele Kommunen einen so genannten „steuerlichen Querverbund“ (Nazarek 2001: 46) entwickelt, in dem Gewinne aus den einen kommunalen Unternehmen in andere defizitäre Betriebe umgeleitet werden. Beispielsweise könnte der Gewinn aus Stromverkäufen der Stadtwerke zur Aufrechterhaltung von Buslinien in den städtischen Außenbezirken in das Budget des örtlichen Verkehrsbetreibers umgeleitet werden. Derartige Finanzhilfen bzw. –instrumente geraten durch das oben erläuterte allgemeine Subventionsverbot unter sehr starken Druck (vgl. EU-K 2004: 15), ganz abgesehen von der generellen Diskussion um die Privatisierung staatlicher bzw. kommunal kontrollierter Unternehmungen und die Beseitigung wettbewerbshemmender (lokaler) Monopole zur Durchsetzung eines europaweiten Binnenmarktes.

Allerdings gelten für die Bereiche der Daseinsfürsorge Sonderregelungen, die in der Bedeutung der Daseinsfürsorge als „eine der Grundsäulen, auf denen das europäische Gesellschaftsmodell gegründet ist“ (EU-K 2004: 4) liegen. Es soll sichergestellt werden, so die EU-Kommission in ihrem „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ aus dem Jahr 2004, dass „jeder Bürger und jedes Unternehmen in der Union effektiv Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen zu erschwinglichen Preisen hat“, und „ein harmonisches Miteinander von Marktmechanismen und Gemeinwohlaufgaben“ sicher gestellt wird (ebd).

Dementsprechend existieren für derartige Aufgaben einige Ausnahmeregelungen. So ist im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft die Bedeutung der Daseinsfürsorge für die „gemeinsamen Werte der Union“ sowie für den „sozialen und territorialen Zusammenhalt“ (Art. 16 VEG) anerkannt, wobei hier die Befugnisse in erster Linie den Mitgliedstaaten übertragen werden. Des Weiteren ermöglicht Art. 86 Abs. 2 VEG Ausnahmeregelungen. Er legt fest, dass für Unternehmen, die mit Aufgaben der Daseinsfürsorge betraut sind, die Einhaltung der Wettbewerbsregeln nur insoweit gilt, wie sie nicht „die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindern“ (siehe auch EU-K 2004: 7).

Die Diskussion, was genau unter die von Art. 86 Abs. 2 geschützten Dienstleistungen zur Daseinsfürsorge fällt und welche staatlichen Maßnahmen in den spezifischen Bereichen erlaubt sein sollen, wird europaweit und durchaus kontrovers geführt. Die EU-Kommission hat in diesem Bereich einen Konsultationsprozess mit den entsprechenden Grün- und

Weißbüchern eingeleitet⁶⁵, um die verschiedenen Positionen der Beteiligten zu sammeln. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit ist die Diskussion noch nicht abgeschlossen, die auf die generelle Frage herunter gebrochen werden kann, wie viel öffentliche, und damit auch lokale Regulierung möglich, bzw. marktwirtschaftliche Steuerung in einzelnen sensiblen Bereichen wünschenswert ist. Während der Strommarkt europaweit vergleichsweise liberalisiert⁶⁶ ist, eine der Ausnahmen bildet Frankreich, ist die Wasserversorgung in den meisten Mitgliedsländern noch in öffentlicher Hand monopolisiert, wobei hier Frankreich wiederum eine Ausnahme bildet. In Bezug auf die Privatisierung öffentlicher Unternehmen sind die Entwicklungen ebenso uneinheitlich. So reagierte z.B. eine Vielzahl von deutschen Kommunen auf die Privatisierung kommunaler Stromerzeuger mit der Gründung von GmbHs oder AGs, deren Leitungsgremien sich aus dem lokalen Führungspersonal zusammensetzt, und in deren Geschäftsordnungen den politischen Vertretern besondere Rechte eingeräumt werden (für konkrete Beispiele siehe Kern et. al. 2005: 55, 61, 70), um die Steuerungsmöglichkeit dieser Unternehmen nicht zu verlieren. In Großbritannien hingegen, wo die Privatisierungsprozesse vergleichsweise weit fortgeschritten sind, gibt es mittlerweile Kommunen, die bereits örtliche Polizeiaufgaben privaten Trägern überlassen haben (hierzu Button 2002), eine Vorstellung, die in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern noch „exotisch“ anmutet.

3.4.1.3 Städte und die EU-Wettbewerbspolitik III: Die öffentliche Auftragsvergabe

Gerade wenn keine direkten Subventionen vergeben werden können, ist die Beeinflussung der lokalen wirtschaftlichen Situation per Auftragsvergabe eine interessante Möglichkeit, verlorenes Einflusspotenzial zurück zu gewinnen. Die sekundärrechtlichen EU-Regelungen zur öffentlichen Auftragsvergabe stehen also durchaus im Zusammenhang mit dem oben erläuterten Subventionsverbot. Denn so, wie eine gezielte Förderung bestimmter Projekte oder Unternehmen durch Art. 87 und 88 VEG verhindert werden, wird durch die im Folgenden beschriebenen Regelungen die Möglichkeit, per „gesteuerte Auftragsvergabe“ wirtschaftspolitisch Tätig zu sein, stark eingeschränkt (Nazarek 2001: 69). Hierbei geht es durchaus um relevante Summen: Das Volumen der gesamten öffentlichen Auftragsvergabe wird für das Jahr 2002 auf rund 16% des EU-BIP geschätzt, was einem Betrag von ca. 1.500 Mrd. Euro entspricht⁶⁷.

Die hier einschlägigen EU-Richtlinien 2004/17/EG (siehe EU-Richtlinie 2004) und 2004/18/EG (siehe EU-Richtlinie 2004a) regeln die öffentliche Auftragsvergabe in dem

⁶⁵ Näheres auf der Seite

<http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/index_de.htm>, 30.3.06.

⁶⁶ Liberalisierung meint hier die Abschaffung eines öffentlichen Monopols.

⁶⁷ Zahlen aus <http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/introduction_de.htm>, 30.3.06.

Sinne, dass nach Möglichkeit ein EU-weiter, freier und allgemeiner Wettbewerb unter den potentiellen Bewerbern für die jeweilige Ausschreibung entsteht. Durch diesen europaweiten Wettbewerb sollen Effizienz und Effektivität der Angebote gesteigert, die öffentlichen Gelder sinnvoller eingesetzt sowie Missbrauch und Korruption verringert werden.

Unter anderem regeln diese Richtlinien, ab welchem finanziellen Volumen Aufträge europaweit⁶⁸ ausgeschrieben werden müssen sowie die Bedingungen, zu denen die Ausschreibung und später auch die Auftragsvergabe zu geschehen hat. In einigen besonders sensiblen Bereichen wurde der öffentlichen Daseinsfürsorge Rechnung getragen, indem die Richtlinie 2004/17/EG Aufträge „im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste“ regelt, während sich Richtlinie 2004/18/EG mit „öffentlichen Bauaufträgen, Lieferaufträgen und Dienstleistungsaufträgen“ sonstiger Art befasst. Generell gelten die gleichen Prinzipien, jedoch unterschieden sich u.a. die finanziellen Schwellenwerte, ab denen ausgeschrieben werden muss.

Beiden Richtlinien gingen zahlreiche ältere Rechtsakte voraus⁶⁹. Sie sollten in diesen beiden Richtlinien zusammengefasst, dadurch die Verfahren vereinfacht und darüber hinaus die Schwellenwerte für die Ausschreibungen erhöht werden. Die Bedeutung der Schwellenwerte für die Auftraggeber, und damit auch die Kommunen, liegt auf der Hand. Unterhalb der Schwellenwerte können herkömmliche Verfahren zur Auftragsvergabe angewendet werden. Oberhalb der Schwellenwerte greifen die EU-Verfahren, die bereits selbst oft einen derartigen Verwaltungsaufwand mit sich bringen, dass kommunale Investitionen unterbleiben (Nazarek 2001: 69).

Hauptkriterium bei der Vergabe eines Auftrages ist, gemäß der Binnenmarkt-Logik, der Preis. Wer „das aus Sicht des Auftraggebers wirtschaftlich günstigste Angebot“ (Richtlinie 2004/17/EG Art. 55) eingereicht hat, bekommt, unbeschadet seiner nationalen oder regionalen Herkunft, den Zuschlag. Allerdings ist anzumerken, dass das Kriterium des günstigsten Preises, ganz im Sinne des „harmonische(n) Miteinander von Marktmechanismen und Gemeinwohlaufgaben“ (2004/17/EG: Gründe (4)), bereits in den Vorgängerrichtlinien von 1993 um Kriterien wie etwa „Lieferfrist, Ausführungsdauer, Betriebskosten, Rentabilität, Qualität, Ästhetik“ (Richtlinie 1993/38/EWG Art. 34 a) und einige mehr ergänzt wurde, wodurch die Auftragserteilenden etwas erweiterte Spielräume bekamen, allerdings immer im Rahmen von wirtschaftlichen oder technischen Kriterien. Eine Vergabe von Aufträgen an lokale Arbeitgeber vor Ort war mit sozialpolitischen Argumenten wie Arbeitsplatzsicherung oder ähnlichem nicht begründbar. Dies betraf zu einem Großteil auch die Aufträge im Rahmen der Daseinsfürsorge. Allerdings werden in vielen Bereichen der Daseinsfürsorge,

⁶⁸ Europaweit heißt in diesem Zusammenhang dass sie im „Supplement zum Amtsblatt der Europäischen Union“ veröffentlicht werden, siehe <<http://ted.publications.eu.int/>>, 30.3.06.

⁶⁹ Eine Darstellung der älteren Regelungen findet sich in Nazarek (ders.: 2001: 60f).

wie weiter unten noch detailliert erläutert wird, höhere Schwellenwerte zur Ausschreibungspflicht festgelegt und somit der Spielraum der Kommunen etwas erweitert

Bei der Richtlinien-Revision 2004 wurde, nicht zuletzt in Reaktion auf Lobbying der lokalen Ebene, die Möglichkeiten erweitert „auf Bedürfnisse der betroffenen Allgemeinheit, einschließlich ökologischem oder sozialem Bereich, einzugehen“ (Richtlinie 2004/17/EG Gründe (1)), allerdings muss hierbei der Grundsatz der Nichtdiskriminierung beibehalten werden. Demzufolge ist beispielsweise eine Auftragsvergabe an einen Betrieb vor Ort mit der Begründung, dieser sei ein wichtiger Arbeitgeber in der Kommune, immer noch untersagt. Aber es können die Auftragsvergabekriterien dahingehend zugeschnitten werden, dass beispielsweise bei der Auftragserfüllung nur ökologisch zertifizierte Rohstoffe eingesetzt werden, oder ein bestimmter Anteil von sozial Benachteiligten im ausführenden Betrieb beschäftigt sein muss (Höpfl 2004: 111). Allerdings ist das Ausmaß, inwieweit diese Kriterien zur Begründung der Auftragsvergabe herangezogen werden können, immer wieder Streitgegenstand vor dem EUGH.

Vor diesem Hintergrund lohnt es sich, die Schwellenwerte noch einmal genauer zu betrachten. Je höher die Werte liegen, umso mehr Spielraum haben die Auftraggeber, die Ausschreibung örtlich zu begrenzen sowie andere, örtlich zulässige Kriterien zur Auftragsvergabe heranzuziehen. Sie wurden in den Richtlinien von 2004 nur für eine Zwei-Jahresperiode festgelegt und seitdem per Verordnung im Zwei-Jahresrhythmus angepasst. Die Vergabe-Richtlinie 2004/17/EG für Aufträge, die generell Bereichen der Daseinsfürsorge zugerechnet werden können, enthält zwei Schwellenwerte, einen niedrigeren für Ausschreibungen bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen in Höhe von 499.000 Euro und einen höheren für Bauaufträge in Höhe von 6.242.000 Euro (siehe 2004/17/EG Art. 16). Vergabe-Richtlinie 2004/18/EG enthält drei Schwellenwerte: 162.000 für Lieferaufträge, 249.000 Euro für Dienstleistungsaufträge sowie ebenfalls 6.242.000 Euro bei Bauaufträgen (siehe 2004/18/EG Art.7). Abgesehen von Bauaufträgen wurde mit diesen Schwellenwerten den Auftraggebern im Bereich der Daseinsfürsorge ein wesentlich größerer Handlungsspielraum eingeräumt, wenn, wie im Falle der Dienstleistungen, erst ab dem doppelten Betrag ausgeschrieben werden muss.

Seit der Verabschiedung der beiden Richtlinien 2004 wurden die Schwellenwerte zwei Mal per Verordnung durch die EU-Kommission verändert, und zwar nach unten⁷⁰. Die EU-Kommission traf mit diesen Verordnungen vordergründig keine politische Entscheidung über die Höhe des Schwellenwertes. Vielmehr stellen die Verordnungen eine bloße Anpassung der Euro-Beträge an die Veränderungen im Rahmen der WTO-Sonderziehungsrechte dar, das heißt die Euro-Beträge der Richtlinien werden an die Schwankungen zwischen Euro, Dollar, britischem Pfund und Yen am internationalen Währungsmarkt angepasst (siehe

⁷⁰ Per Verordnung 1874/2004 und 2083/2005 der Kommission (siehe EU-Verordnung 2004, 2005).

2083/2005/EG Gründe (1), (2) (EU-Verordnung 2005)). Der gegenwärtig relativ hohe Wechselkurs des Euro gegenüber den anderen Währungen begründet eine Verringerung der Schwellenwerte.

So wurden die Schwellenwerte der Richtlinie 2004/17/EG für den Zeitraum bis Ende 2007 für die allgemeine Auftragsvergabe auf 422.000 Euro verringert. Die Schwellenwerte der Richtlinie 2004/18/EG für denselben Zeitraum wurden für allgemeine Lieferaufträge auf 137.000 Euro und für Dienstleistungsaufträge auf 211.000 Euro herabgesetzt. Bauaufträge müssen in beiden Bereichen nun bereits ab 5.278.000 Euro ausgeschrieben werden.

Für die kommunale Ebene, die ihre Aufträge hauptsächlich im Binnenmarkt und in Euro vergibt, zumal im Bereich der Daseinsfürsorge, bedeutet dies, wenn nicht gerade britische Güter eingekauft werden, eine De-facto-Verringerung des eigenen Handlungsspielraumes, weil die Ausschreibungsgrenze sinkt. Die Verordnungen benötigen, wie in Abschnitt 3.3.2.3 ausgeführt, anders als Richtlinien, nicht die Umsetzung in nationales Recht und sind auch nicht mit entsprechenden Fristen verbunden. Sie sind unmittelbar ab der Veröffentlichung im Amtsblatt wirksam und für alle öffentlichen Akteure, egal welcher Ebene, bindend. Stellt die EU-Kommission bei Stichprobenkontrollen ein Verdachtsmoment fest oder wird sie von Dritten über Unregelmäßigkeiten bei einer Auftragsvergabe in Kenntnis gesetzt, so kann sie den betreffenden Mitgliedstaat auffordern, den Sachverhalt in einer Stellungnahme zu erläutern. Gegebenfalls kann die EU-Kommission dann den betreffenden Mitgliedstaat vor dem EUGH verklagen.

Im Bereich der Vergabepolitik lässt sich auch die Wirksamkeit der oben erwähnten EU-Entscheidungen aufzeigen: Entscheidung 2005/0000/EG der Kommission vom 7.1. 2005 (siehe EU-K-Entscheidung 2005) enthält Anweisungen über die Durchführungsmodalitäten der erwähnten Richtlinie 2004/17/EG über Aufträge im Bereich Daseinsfürsorge. Sie adressiert in Art. 3 direkt die Mitgliedstaaten. Die Entscheidung regelt im Einzelnen, wie die Mitgliedstaaten zu verfahren haben, wenn sie prüfen lassen wollen, ob für eine konkrete Auftragsvergabe in den von 2004/17/EG geregelten Materien die Richtlinie gemäß Art. 30 Richtlinie 2004/17/EG dennoch nicht anzuwenden ist, da die auszuschreibende Tätigkeit im betreffenden Mitgliedstaat bereits unmittelbar dem Wettbewerb ausgesetzt ist. Die Formulierung „regelt im Einzelnen“ ist hier durchaus wörtlich zu nehmen: Unter anderem enthält die Entscheidung in Anhang I einen detaillierten sechsseitigen Fragenkatalog zum gegenständlichen Ausschreibungsvorgang, sowie in Anhang II eine „Musterbekanntmachung“, die den öffentlichen Akteuren als amtliche Vorlage für die Bekanntmachung ihres Ausschreibungsvorhabens dienen soll (siehe EU-K-Entscheidung 2005: Anhang). Hierbei ist anzumerken, dass in dieser Entscheidung der EU-Kommission zwar nur der Mitgliedstaat explizit adressiert wird, aber, wie oben ausgeführt, damit die entsprechenden Regeln auch für die nachrangigen Ebenen gültig sind. In anderen Worten: die „Musterbekanntmachung“

ist nicht nur bei einer Auftragsvergabe auf nationaler Ebene einschlägig, sondern auch auf lokaler Ebene.

3.4.1.4 Zusammenfassung: Die Städte und die EU-Wettbewerbspolitik

Die EU-Ebene erlässt De- bzw. Re-Regulierungsvorschriften für Aktivitäten von öffentlichen Akteuren im wirtschaftlichen Bereich. Dass diese Regelungen direkt für die kommunale Ebene relevant sind, auch wenn die EU keine primärrechtliche Kompetenz gegenüber lokalen Gebietskörperschaften hat, konnte anhand der hier exemplarisch dargestellten Rechtsakte zur Umsetzung des Binnenmarktes gezeigt werden.

Zwar sind im Falle der Richtlinien zuvorderst die nationalen Ebenen betroffen, die das EU-Recht durch Tätigwerden der nationalen Parlamente im nationalen Recht verankern müssen. Hierbei wird aber keine grundlegende inhaltliche Veränderung mehr vorgenommen, sondern das EU-Recht lediglich formal übertragen. So sind die Inhalte der EU-Richtlinien auch für die nachrangigen Ebenen einschlägig. Auch in EU-Verordnungen und EU-Entscheidungen ist oft nur die mitgliedstaatliche Ebene explizit genannt.

Die angeführte Entscheidung 2005/0000/EG der Kommission (EU-K-Entscheidung 2005), in der als Adressat der Entscheidung nur Mitgliedstaaten angegeben wurden, machte dies deutlich. Dennoch sind diese EU-Rechtsakte auch für die nachrangigen Verwaltungsebenen unmittelbar wirksam. Hierbei ist es für die nachrangige Verwaltungsebene auch nicht entscheidend, ob die übergeordneten Ebenen die entsprechenden Anpassungen schon vorgenommen haben. Eine Unterlassung anderer Ebenen schützt die Kommunen nicht. Verstößt eine Kommune gegen eine EU-Verordnung oder einen anderen Rechtsakt, so kann dieses Vergehen, unabhängig vom Verhalten anderer Verwaltungsebenen, Klagegegenstand vor dem EUGH werden. Das bringt für die Kommunen den Zwang mit sich, in gewissem Maße entsprechenden Kapazitäten und Verbindungen aufzubauen, um sich selbstständig ausreichende Informationen über den aktuellen Stand des *Acquis Communautaire* zu sichern.

Dies wird noch durch den Umstand verstärkt, dass der rechtliche Rahmen, der durch die EU definiert wird, vor allem im Falle der Richtlinien, durch die nationalstaatliche Ebene, in föderalen Staaten zusätzlich durch die regionale Ebene, an die Kommunen weitergegeben wird. In den entsprechenden Verhandlungen der Rechtsakte auf EU-Ebene nicht involviert zu sein, führt dazu, dass den kommunalen Akteuren im Einzelfall oft nicht bewusst ist, eigentlich EU-Politik zu vollziehen (Rechlin 2004: 16). Damit wird die Zurechnungsfähigkeit einzelner Maßnahmen stark beeinträchtigt und sowohl Zustimmung als auch Veränderungsvorschläge werden den falschen Stellen zugeordnet. Darüber hinaus wurden die Kommunen in der Vergangenheit oft schlichtweg von den Inhalten der EU-Rechtsakte überrascht. Hier sind insbesondere Regelungen aus dem Umweltbereich zu nennen. Z.B. gab es im Bereich der Bade- oder Frischwasserreinheit, bei der Lärmvermeidung oder im Bereich des Feinstaubes

Richtwerte und Höchstgrenzen, die den Städten erst bei der Verabschiedung auf EU-Ebene, oder im Falle mancher Richtlinien oft erst Jahre danach, bei der Implementation der Richtlinien in nationales Recht, bekannt wurden. Gerade im Bereich langfristiger bzw. nachhaltig zu planender Infrastrukturprojekte verursachte dies stellenweise große Probleme, die oft noch dadurch verschärft wurden, dass die übergeordneten Ebenen nur die Aufgaben delegierten, aber nicht die entsprechenden finanziellen Ressourcen bereitstellten.

Durch den Umstand, dass auch natürliche Personen das Recht haben, bei der EU-Kommission bzw. dem EUGH eine Prüfung zu beantragen, wenn sie z.B. Unregelmäßigkeiten bei einer konkreten Fördermittel- oder Auftragsvergabe oder den Verstoß gegen einen bestimmten Grenzwert vermuten, wird der Druck in diese Richtung deutlich verstärkt. Hierdurch werden die Städte, z.B. bei der Vergabe von Aufträgen, unmittelbar zur Beachtung und Umsetzung der entsprechenden Regeln angehalten, dies wiederum unabhängig von Stand der Implementation auf anderen Ebenen.

Dass die EU-Kommission ihre Kontroll-Rechte auch gegenüber der kommunalen Ebene durchaus wahrnimmt, zeigen die Vertragsverletzungsverfahren, die die EU-Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten anstrengt. Um einige konkrete Beispiele aus vielen Vertragsverletzungsverfahren zu nennen⁷¹: 2005 stellte die EU-Kommission an Deutschland mehrere so genannte Aufforderungsschreiben, die die Vorlage umfassender Informationen zu einem konkreten Vorgang verlangen. Unter den konkret zu prüfenden Fällen waren die Vergabe eines Abfalltransportauftrages der Stadt München ohne vorherige Ausschreibung, mehrere Abwasserbeseitigungsaufträge zwischen der Hamburger Stadtentwässerung und mehreren Umlandskommunen und eine „freihändige“ Auftragsvergabe von Planungsdienstleistungen der Stadt Oestrich-Winckel (EU-K 2005f, 2005g).

Bemerkenswert ist, dass in diesen Fällen der vermuteten Vertragsverletzungen auf kommunaler Ebene der Mitgliedstaat zur Stellungnahme aufgefordert und gegebenenfalls auch vor dem EUGH verklagt wird. Fehlverhalten auf lokaler Ebene bezieht immer die nationalstaatliche Ebene mit ein, da diese Adressat der Beschwerden der Kommission bzw. der Klage vor dem EUGH ist. Bei den entsprechenden Vertragsverletzungsverfahren erfährt, vor allem wenn sich eine Privatperson oder ein einzelnes Unternehmen mit einer Beschwerde direkt an die EU-Kommission gewandt hat, die nationalstaatliche Ebene unter Umständen erst von der EU-Ebene von einem konkreten Vorgang auf lokaler Ebene, aufgrund dessen der Nationalstaat Gegenstand einer Überprüfung und gegebenenfalls auch einer Klage werden kann.

⁷¹ Einen Überblick bietet die EU-Internetseite <http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/infringements_de.htm>, 30.3.06. Seit 2000 kommt es in der Regel pro Jahr zu zwischen fünf bis zehn Vertragsverletzungsverfahren, wobei in einem Verfahren meistens mehrere Mitgliedsländer überprüft werden.

Als Fazit lässt sich aus den dargestellten EU-Rechtsakten im Bereich der EU-Wettbewerbspolitik aus Sicht der europäischen Städte Folgendes schließen:

Das Regelsystem der EU ist im Bereich der Wettbewerbspolitik (nicht nur) aus Sicht der Städte deutlich durch einen hierarchischen Governance-Modus, wie er in Abschnitt 2.3.2 beschrieben wurde, geprägt. Die europäischen Städte sind direkt durch EU-Recht betroffen, und die Regelungen greifen, wie im Falle des Subventionsverbots oder der Auftragsvergabe deutlich wurde, tief in die Handlungsmöglichkeiten der Städte ein. Verfehlungen führen zu rechtlichen Sanktionen, die die Einstellung laufender Projekte und erhebliche finanzielle Folgen nach sich ziehen können. Hierbei kann auch die nationale Ebene keine „Schutzfunktionen“ ausüben, da die direkt wirksamen EU-Rechtsakte für die Städte, unabhängig vom Verhalten übergeordneter Verwaltungsebenen, bindend sind. Das damit verbundene Interesse der Städte, über den aktuellen Stand des *Acquis Communautaire* informiert zu sein, wird von der nationalstaatlichen Ebene unterstützt. Denn sie ist es, die sich als Beklagter in den entsprechenden Vertragsverletzungsverfahren adressiert sieht, selbst wenn es um Verfehlungen auf untergeordneter Verwaltungsebene geht. Insofern entspricht das Verhältnis der Ebenen zueinander auch hier hierarchischen Charakteristika: Die übergeordnete Ebene ist für Fehlverhalten nachrangiger Ebenen verantwortlich.

Wie an den Beispielen deutlich wurden, greifen die EU-Rechtsakte durchaus tief in die Handlungsmöglichkeiten der Städte ein. Wie insbesondere am Beispiel der beschriebenen EU-Entscheidungen deutlich wurde, werden diese hierbei häufig direkt von der EU-Kommission und ohne direkte Mitwirkungsmöglichkeiten von Rat oder Europäischem Parlament erlassen. Abgesehen davon ist es fraglich, ob Vertreter der nationalstaatlichen Ebenen stets über ausreichende Informationen darüber verfügen, welche Auswirkungen bestimmte EU-Rechtsakte auf die Situation vor Ort tatsächlich haben.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Städte ein veritables Interesse haben, ihre Interessen direkt auf EU-Ebene und bei der Entstehung des EU-Rechts vertreten zu können, nicht nur gegenüber Rat und Europäischem Parlament, sondern auch und gerade gegenüber der EU-Kommission. Wie erläutert nimmt diese nicht unerhebliche Befugnisse wahr und übt diese über direkt wirksame Formen von EU-Rechtsakten aus. Die alleinige Information über Rechtsvorhaben auf EU-Ebene ist nicht ausreichend, vielmehr ist die Mitwirkung an den betreffenden EU-Rechtsakten erforderlich. Dieses Ergebnis stützt die These, dass die Städte sich um eine direkte Verbindung zur EU-Ebene, unabhängig von der nationalstaatlichen Ebene, bemühen werden.

Ferner ist an dieser Stelle festzustellen, dass es sich bei den Versuchen der Städte, die dargestellten Politiken zu beeinflussen, um „politische Interessenvertretung“ handelt. Um die Begriffe aus Abschnitt 2.1. aufzugreifen: Bei Einflussnahme auf die regulative Wettbewerbspolitik geht es weniger um die konkrete Vertretung primärer Präferenzen einzelner Städte,

z.B. um sich für ein bestimmtes Projekte oder eine bestimmte Fördermöglichkeit einzusetzen, sondern vielmehr um die Durchsetzung genereller institutioneller Präferenzen der lokalen Ebene⁷². Interessenvertretung dieser Art wird also hauptsächlich Städte-übergreifende, kollektive Maßnahmen zum Schutz und zur Erweiterung der kommunalen bzw. städtischen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten im EU-Regelsystem per se umfassen. Dies betrifft hierbei nicht nur die Auseinandersetzung mit der EU-Ebene, sondern schließt regionale und nationale Ebenen mit ein.

Im nächsten Abschnitt soll nun die Kohäsionspolitik der EU in ihrer Bedeutung für die europäischen Städte näher untersucht werden.

3.4.2 Städte und die EU-Kohäsionspolitik

Die EU-Kohäsionspolitik ist direkt mit finanziellen Umverteilungsmaßnahmen verbunden und hat im Vergleich zur Wettbewerbspolitik deutlich redistributiveren⁷³ Charakter. Sie verfolgt zwei eng mit einander verknüpfte Ziele, die beide von Beginn an eine Rolle spielten (I_EUK 2005: 14): Zum einen geht es in der Kohäsionspolitik darum, wirtschaftlich benachteiligte Regionen der EU so zu fördern, dass sie gleichberechtigt mit den anderen am Wettbewerb im Binnenmarkt teilnehmen können. So sollten möglichst große, EU-weite Wohlfahrtsgewinne aus dem allgemeinen wirtschaftlichen Wettbewerb realisiert werden (Wishlade 1996: 28)⁷⁴. Zum anderen war allerdings ebenfalls von Beginn an eine soziale Begründung der Kohäsionspolitik zu finden. Sie sollte regional-wirtschaftliche Verwerfungen durch die Binnenmarktintegration abfedern, Um- und Restrukturierungspolitiken unterstützen und „einen Ausgleich schaffen zwischen den armen und reichen Regionen“ (I_EUK 2005: 14). Die EU-Kohäsionspolitik stellte insofern den sozialen Aspekt in der „Europäischen Sozialen Marktwirtschaft“ dar, und wurde durchaus als Korrektiv zu europaweitem Binnenmarkt und steigendem Wettbewerbsdruck verstanden. Insofern wird die Kohäsionspolitik auch von den EU-Organen selbst im Sinne klassischer Sozialpolitik als „Ausdruck der Solidarität“⁷⁵ der EU-Bürger untereinander bezeichnet, um die sozialen Härten der fortschreitenden Integration und gerade auch der Binnenmarktimplementation gegenüber „benachteiligte(n) Regionen und für arbeitsmarktliche Problemgruppen“ (Staeck 1996: 33) abzufedern. Durch die Maßnahmen der Kohäsionspolitik soll also auch die allgemeine Akzeptanz der EU und ihrer (Wettbewerbs-) Politiken in der Bevölkerung erhöht werden.

⁷² Dies bezieht sich nur auf die Ebene der EU-Rechtsakte. Konkrete Vertragsverletzungsverfahren erfordern dagegen naheliegender Weise hauptsächlich projektorientierte Einflussnahmen.

⁷³ Redistributive Politik meint Maßnahmen, die zu materiellen Umverteilungen unter den Betroffenen führen, weshalb hier wesentlich größere Widerstände und Einigungskosten als bei regulativer Politik zu erwarten sind. Als Beispiel dient hier in der Regel die Sozialpolitik moderner Wohlfahrtsstaaten (Serdült 2000: 54).

⁷⁴ Wishlade nennt dies das „'common interest' argument“: „Depressed regions benefit nobody.“ (Wishlade 1996: 28, Anführungszeichen im Original).

⁷⁵ Zitat von der Internet-Seite der EU-Kommission zum Thema Regionalpolitik, <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working1_de.htm>, 30.3.06.

Dazu werden Finanzmittel von finanzstarken Mitgliedstaaten bzw. Regionen in wirtschaftlich rückständige Gebiete transferiert. Dies geschieht hauptsächlich im Rahmen von regionalen bzw. lokalen Förderprogrammen, die die EU über ihre Kohäsionspolitik bezuschusst. Hierbei entfaltet sie ihre Steuerungswirkung im Wesentlichen über „weiche“ Maßnahmen, indem sie Handlungsanreize schafft und bestimmte Verhaltensweisen finanziell unterstützt. Zentrales Instrument sind hierbei die Europäischen Strukturfonds, sie haben die „entscheidende Umverteilungs- bzw. Ausgleichsfunktion, da sie wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten entgegenwirken bzw. sie abschwächen (sollen)“ (Heinelt 1996a: 19, Klammer im Original).

Im Zusammenhang mit den verschiedenen Erweiterungs- bzw. Vertiefungsrunden der EU und den entsprechenden Vertragsrevisionen unterliefen auch die Strukturfonds mehrere Reformen, die an anderer Stelle und vor allem mit Blick auf die Rolle der regionalen Ebene bereits untersucht wurden (z.B. Poth-Mögele 1993, Heinelt 1996, Hooghe 1996, Staeck 1997, Heinelt et. al. 2005). Im Folgenden soll auf diese Arbeiten aufgebaut werden, wobei allerdings der Untersuchungsfokus auf die lokale Ebene, und insbesondere die Städte, zugespitzt wird. Es wird herausgearbeitet, wie die EU-Kohäsionspolitik die Städte immer stärker direkt einbezieht und immer größere Fördermittel für Projekte in städtischen Gebieten bereitstellt. Dies ist zum einen im Rahmen der Regelförderung festzustellen, wie in den nächsten drei Abschnitten erläutert wird, als auch im Rahmen spezieller Programme, so genannter „Gemeinschaftsinitiativen“, auf die danach eingegangen wird.

3.4.2.1 Die EU Kohäsionspolitik I: Die Regelförderung und die Städte

▪ Die Regelförderung vor 1988

Wie bereits erwähnt, ist die EU-Kohäsionspolitik eng an die Binnenmarkt-Implementation gekoppelt und erlebte dementsprechend mit der Verabschiedung der EEA 1987, ebenso wie der Binnenmarkt, einen entscheidenden Schub ihrer Entwicklung. Ihre Anfänge gehen jedoch bis zu den römischen Verträgen 1957 zurück (hierzu Staeck 1997: 91f, Kopp-Malek 2005: 63f). Der „Europäische Sozialfonds“ (ESF) wurde bereits 1957 gegründet. Durch ihn finanzierte Maßnahmen zielten vor allem auf den Arbeitsmarkt, z.B. zur Erhöhung der beruflichen Mobilität oder Projekte gegen Jugendarbeitslosigkeit (Staeck 1997: 91). Da viele dieser Projekte letztlich auf lokaler Ebene durchgeführt wurden, hatte er bereits eine gewisse Bedeutung für die Städte in der EU.

Dennoch ist zu betonen, dass, gerade in den ersten Jahrzehnten, die Förderpolitik der EU, bzw. ihrer Vorläuferinnen, vor allem direkt auf den Agrarmarkt konzentriert war (Vorauer 1997: 51). Für den Agrarsektor ist der „Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL) zuständig⁷⁶. Im Rahmen der Agrarförderungen floss auch ein

⁷⁶ Der EAGLF ist hauptsächlich für den Agrarmarkt zuständig, z.B. finanziert er Subventionen direkt an die Landwirte oder für den Export landwirtschaftlicher Produkte. Diese Mittel dienten weniger der

kleiner Teil der Mittel in die Entwicklung im ländlichen Raum, urbane Gebiete blieben von der Kohäsionspolitik bis auf die oben erwähnten Förderungen durch den ESF allerdings weitgehend unberührt.

Mit den Erweiterungen Anfang der 1970er um Großbritannien, Dänemark und Irland wurden erste Fördermöglichkeiten für Regionen in starkem strukturellen Wandel mit rückläufiger industrieller Entwicklung in die Verträge aufgenommen. 1975 wurde der „Europäische Fonds für Regionale Entwicklung“ (EFRE) eingerichtet. Treibende Kraft unter den nationalstaatlichen Akteuren war hier vor allem das Vereinigte Königreich. Großbritannien wollte damit vor allem einen Ausgleich zum bestehenden massiven Übergewicht der auf den Agrarmarkt bzw. ländliche Regionen zielende Fördermaßnahmen schaffen, von denen es aufgrund seiner wirtschaftlichen und geographischen Struktur vergleichsweise wenig Mittel zu erwarten hatte (Kopp-Malek 2005: 92).

Die Vergabe und Verwendung der EFRE-Mittel wurde, trotz der Herausstellung der Regionen, rein von den nationalstaatlichen Akteuren bestimmt. In „Paketverhandlungen“ wurden im Rat bestimmte Länderquoten festgelegt, nach denen die Fördermittel auf die verschiedenen Mitgliedstaaten verteilt wurden. Die Mitgliedstaaten konnten diese Mittel vergleichsweise bedingungslos zur Ko-Finanzierung ihrer traditionellen Maßnahmen zur Beseitigung nationaler Disparitäten verwenden (Staeck 1996: 35). Auch mit den Mitteln des EFRE wurden, wie mit den anderen Fonds, „zunächst ausschließlich Maßnahmen zur Unterstützung der von den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer eigenen Prioritäten beschlossenen Aktionen“ finanziert (Kopp-Malek 2005: 47). Die Definition von Zielregionen und Förderprogramm lag nahezu vollständig auf nationaler Ebene. Eine gesamt-europäische Strategie der Kohäsionspolitik gab es nicht (Vorauer 1997: 48).

Bis Ende der 1980er war insofern von einem regionalen Ansatz, der tatsächlich Akteure der regionalen Ebene in die Programmgestaltung mit einbezog - Stichwort „Europa der Regionen“ -, in der Strukturfondsförderung kaum die Rede (Kopp-Malek 2005: 100), weswegen sich zu dieser Zeit keine systematischen und direkten Verbindungen zwischen EU und der regionalen Ebene, geschweige denn einzelnen Städten, ergaben.

Mit der zunehmenden Entwicklung des einheitlichen Binnenmarktes, außerhalb des gemeinsamen Agrarmarkts in allen wirtschaftlichen Bereichen, stieg auch die politische Bedeutung der EU-Kohäsionspolitik. Als Mittel zur Steigerung der allgemeinen Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt und als solidarisches Instrument, entwickelten sich ESF und EFRE im Laufe der Zeit, neben dem Agrarhaushalt, zum zweiten großen Posten im EU-Gesamtbudget. Insbesondere durch die Beitritte der südeuropäischen Länder Spanien, Portugal und

Strukturpolitik, als mehr der Einkommenssicherung der in der Landwirtschaft Beschäftigten (Vorauer 1997: 51).

Griechenland, die relative arme Regionen in die damalige EU einbrachten, wuchs im Laufe der 1980er das Finanzvolumen, das über diese Fonds verwaltet wurde, deutlich an.

▪ Die Regelförderung von 1988 bis 1993

Mit der Reform von 1988 wurde vor allem die regionale Ebene stärker in die EU-Kohäsionspolitik einbezogen. Grundlage dieser Reform waren die in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) verankerten Zuständigkeiten der EU-Ebene für eine gemeinschaftliche Kohäsionspolitik zur Verringerung regionaler Disparitäten und Förderung des sozialen Zusammenhalts innerhalb der EU (EU 1987: Art. 130a, Poth-Mögele 1993: 151). Diese Vertragsänderungen waren das zentrale Moment für eine eigenständige Regionalpolitik der EU-Ebene und damit letztlich auch die vertragliche Grundlage der späteren direkten Beziehungen zwischen der EU und der kommunalen Ebene im Zusammenhang der Kohäsionspolitik.

Der für die eigenständige Regionalpolitik nötige direkte Kontakt zwischen EU-Ebene und subnationaler Ebene sollte durch den „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Kommission“ abgesichert werden. Der Beirat wurde am 24.6.1989 per Kommissionsbeschluss gegründet und sollte ihr als beratendes Organ zur Verfügung stehen. Er bestand aus 42 Mitgliedern, die ein gewähltes Mandat der lokalen oder regionalen Ebene ausüben mussten. Das Sekretariat wurde von der EU-Kommission übernommen (Nazarek 2001: 113ff). Der Beirat war die erste formale Verankerung subnationaler Körperschaften auf der EU-Ebene. Durch seine Zusammensetzung aus Personen mit einem politischen Mandat der subnationalen Ebenen war so eine erste formalisierte Beteiligung der Regionen und Kommunen auf EU-Ebene möglich. Allerdings wird seine Bedeutung, abgesehen von der Tatsache dass er überhaupt gegründet wurde, sehr kritisch beurteilt, wie zu einem späteren Zeitpunkt noch eingehender erläutert wird (siehe Abschnitt 4.2).

Ein weiterer Schritt zu einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik wurde durch die Implementation eines integrierten Konzepts für die drei bisher getrennt verwalteten Fonds (EFRE, ESF und EAGFL⁷⁷) gemacht. Als Sammelbegriff für alle EU-Förderinstrumente

⁷⁷ Der Förderfonds EAGFL im Agrarbereich wurde im Zuge der erwähnten Reformen 1988 in zwei grundsätzliche Abteilungen aufgeteilt, die „Abteilung Garantie“ und die „Abteilung Ausrichtung“. Die „Abteilung Garantie“ (EAGFL-G), die den finanziellen Großteil der Mittel verwaltet, kümmert sich hauptsächlich um die Sicherung der Einkommen der landwirtschaftlich Beschäftigten. Die „Abteilung Ausrichtung“ (EAGFL-A) nimmt strukturpolitische Aufgaben wahr und kümmert sich um die generelle Entwicklung ländlicher Gebiete, vor allem um die Infrastruktur und die Ausbildung der dortigen Bevölkerung (EU 2000: 20, 2003c: 19). Ist im Folgenden im Zusammenhang mit der Strukturfondsförderung von Förderungen durch den EAGFL die Rede, wird nur der EAGFL-A adressiert.

etablierte sich der Name „Europäische Strukturfonds“⁷⁸, für die gemeinschaftliche Regionalpolitik der Begriff der „EU-Kohäsionspolitik“.

Parallel zu diesen Reformen wurden Mittel für die Kohäsionspolitik enorm erhöht. Betrug 1987 das Gesamtvolumen von EFRE und ESF noch 7,2 Mrd. ECU, waren es im Jahr 1989 bereits 11,6 Mrd. ECU und 1993 dann 19,8 Mrd. ECU (Zahlen aus Vorauer 1997: 56). Der Anteil der EU-Kohäsionspolitik am Gesamthaushalt der EU stieg dementsprechend von rund 17,2 Prozent 1988 auf rund 30,8 Prozent 1993 (Zahlen siehe Tabelle 7 in Anhang I). Gleichzeitig stieg das EU-Gesamtbudget von rund 45 auf rund 70 Mrd. ECU (siehe folgendes Schaubild 4 und Tabelle 7 in Anhang I). Finanziert wurden diese Erhöhungen durch die mit der EEA neu eingeführten bruttosozialproduktsbasierten Beiträge der Mitgliedstaaten (Vorauer 1997: 56f). Insgesamt wurden in der Förderperiode 1988-1993 rund 58,5 Mio. ECU an Strukturfondsmitteln ausgegeben (Staeck 1997: 105).

Mit der Erhöhung des Finanzvolumens gingen erweiterte Rechte für die Kommission einher, Verbleib und Verwendung der Fördermittel zu kontrollieren. Neben der grundsätzlichen Kontrolle ging es hier vor allem um die Gewährleistung der Zusätzlichkeit der Mittel: Gemäß dem Prinzip der Additionalität sollten schon vor 1988 die EU-Mittel nationale Anstrengungen fördern und finanzielle nationale Eigenleistungen ergänzen. Allerdings zeigten Erfahrungen aus den früheren Jahren, dass in einigen Projekten keine nationalen Eigenleistungen erbracht wurden. Vor allem in kleineren Staaten, die keine eigene Regionalpolitik aufwiesen, ersetzte die EU-Kohäsionspolitik nationale Anstrengungen komplett (Staeck 1996: 54). Die erweiterten Kontrollrechte der Kommission sollten hier Missbrauch verhindern.

Eine weitere Neuerung der 1988er-Reform war das Prinzip der Partnerschaft, in der Verordnung des Rates 2052/88/EWG in Art. 4 Abs.1 beschrieben als „enge Konzertierung zwischen der Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und von ihm bezeichnete (...), auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene zuständige (...) Behörden, wobei alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen“ (EU-Verordnung 1988). Es sei darauf hingewiesen, dass auch hier die lokale Ebene explizit genannt wird, und zwar nicht nur in Bezug auf die letztendliche Implementation, sondern auch schon bezogen auf frühere Planungsphasen. Diese Partnerschaften sollten alle Förderphasen umfassen und eine zielgerichtete Umsetzung der EU-Kohäsionspolitikmaßnahmen, inklusive Evaluation, gewährleisten (Poth-Mögele 1993: 156f).

Auch die Vergabep Praxis wurde reformiert: Die Förderpolitik wurde anhand von fünf Zielen neu ausgerichtet. Gemäß Art. 1 der entsprechenden Verordnung (EU-Verordnung 1988) wurden fünf Ziele formuliert, zu deren Verfolgung Fördermaßnahmen möglich waren.

⁷⁸ Darüber hinaus wurden die Interventionen der Fonds auch mit weiteren Aktivitäten der EU, z.B. der der Europäischen Investitionsbank koordiniert (EU-Verordnung 1988a).

- Ziel 1: „Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“ (EU-Verordnung 1988: Art. 1 i.V.m. Art. 8).
- Ziel 2: Förderung von Regionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen oder städtischer Verdichtungsräume), die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind.
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.
- Ziel 4: Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben.
- Ziel 5: Beschleunigte Entwicklung des Agrarsektors und Förderung des ländlichen Raumes.

Zur Definition der für Ziel 1 in Frage kommenden Regionen wurde erstmals die so genannte „75%-Regel“ eingeführt: Regionen, deren Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den letzten drei Jahren 75 Prozent oder weniger des BIP-Durchschnitts in der EU erreichten, waren Ziel 1-Regionen (EU-Verordnung 1988: Art. 8). Sie wurden 1988 im Anhang der entsprechenden Richtlinie aufgelistet und lagen, bis auf Irland, vor allem in den südlichen Mitgliedsländern.

Ziel 2 und 5b –Regionen fanden sich in allen EU-Staaten⁷⁹ (EU-Verordnung 1988: Art. 9). Entscheidend waren für Ziel 2 eine regional höhere Arbeitslosenquote und eine höhere Erwerbstätigenzahl in der Industrie als im EU-Durchschnitt, wobei der Anteil der letzteren zusätzlich noch rückläufig sein musste. Dieses Ziel wurde nicht zuletzt aufgrund britischen Drucks so konzipiert, da wie erwähnt, der britische Anteil an den Fördermitteln im Agrarsektor vergleichsweise klein war. Die Ziel 2-Formulierungen ermöglichten einen Ausgleich, da hier vor allem auf Industriegebiete in strukturellen Schwierigkeiten und starkem wirtschaftlichen Niedergang abgestellt wurde, was auf eine Vielzahl alter englischer Industriestädte zutraf. Allerdings ermöglichte die explizite Erwähnung von „städtischen Verdichtungsräumen“ in der Formulierung von Ziel 2, generell in ganz Europa, den stärkeren Einbezug von Städten in die EU-Kohäsionspolitik (EU-Verordnung 1988: Art. 1 i.V.m. Art.9).

Entsprechend der Rolle Großbritanniens in der Aushandlung dieser Förderperiode und bei der Durchsetzung dieses Ziel 2-Zuschnitts, waren es dann auch vor allem britischen Städte in alten Industrieregionen wie West Midlands (Birmingham) oder North West England (Manchester), die diese Gelder in Anspruch nahmen. In Deutschland profitierten vor allem die „Regionen“ Berlin, Bremen sowie Teile des Ruhrgebiets und des Saarlandes von der Ziel 2-Förderung (Poth-Mögele 1993: 77, 78), in Frankreich vor allem die Regionen Lothringen und Nord-Pas-de-Calais (Kukawka/Smith 1996: 194, 196), vergleichsweise dicht besiedelte Gebiete mit einem hohen Anteil an Schwerindustrie. So kam über den Umweg über die Regionen, die Ziel 2-Förderung dennoch hauptsächlich Industrieregionen, und damit urban geprägten Gebieten, zugute. Nicht zuletzt weil Förderungen im nationalen Rahmen kaum

⁷⁹ Außer in Portugal, Griechenland und auf der irischen Insel, diese waren flächendeckend Ziel 1.

oder gar nicht vorhanden waren, übernahmen die britischen Städte, bei der Nutzung der neuen Handlungsmöglichkeiten durch die EU-Kohäsionspolitik, eine Vorreiter-Rolle (Birmingham 2003: 5, 52, Tofarides 2003).

Für die Vergabe der Strukturfonds-Mittel wurde folgendes Schema entwickelt: Die Ziel 1-Regionen waren, wie bereits erwähnt, schon im Anhang der grundlegenden Verordnung 2085/88 fixiert (EU-Verordnung 1988: Art. 8 i.V.m Anhang). Betreffs der Ziel 2-Regionen oblag es der Kommission eine Vorschlagsliste möglicher Fördergebiete zu erstellen (EU-Verordnung 1988: Art. 9)⁸⁰. Diese Liste war die Verhandlungsgrundlage, auf deren Basis die einzelnen Mitgliedstaaten die so genannten Regionalentwicklungspläne erarbeiteten. Diese wurden dann zwischen EU-Kommission und den Mitgliedstaaten verhandelt und das finale Finanzvolumen im Rahmen des so genannten Gemeinschaftlichen Förderkonzepts beschlossen. Daraufhin wurde in einem letzten Schritt, gemeinsam von Vertretern der subnationalen und nationalen Ebenen sowie der EU-Kommission, die konkreten regionalen Projekte bzw. die so genannten „operationellen Programme“ entworfen, woran sich dann die Implementation und eine Berichterstattungsphase anschloss (Marks 1996: 394 i.V.m., Heinelt 1996b: 277).

In Bezug auf die Implementationsphase wurde eine weitere Neuerung eingeführt: Die Begleitausschüsse. Sie sollten mit Vertretern der direkt an der Umsetzung beteiligten Ebenen besetzt werden, die Personalvorschläge kamen in der Regel von der nationalen, in föderalen Ländern teilweise auch von der regionalen Ebene. Außerdem war die Kommission über einen Repräsentanten vertreten. Hauptaufgabe der Begleitausschüsse war die Umsetzung und Evaluation der einzelnen Programme und Maßnahmen zu gewährleisten und nötigenfalls steuernd einzugreifen. Hierbei konnten sie ohne Veränderung des Gesamtfördervolumens „die ursprünglich genehmigten Modalitäten der Gewährung“ einer Strukturfondsförderung modifizieren, wovon dann aber sowohl Kommission wie auch die nationalstaatliche Ebenen in Kenntnis gesetzt werden mussten (Heinelt et al. 2005: 270ff). Damit hatten sie vergleichsweise große Handlungsspielräume in der Gestaltung der konkreten Projekte. Zudem waren diese Gremien durch ihre teilweise Besetzung mit Fachbeamten und technischem Personal nachrangiger Behörden unter den ersten institutionalisierten Zusammenhängen, in denen Vertreter der subnationalen Ebenen mit Vertretern der EU-Kommission in direkten Kontakt kamen. Stellenweise entwickelten sich so „bypass-Organisation(en)‘ zur etablierten Administration“ (Heinelt 1996c: 299 FN 1, Anführungszeichen im Original), die die ursprünglichen Projekte modifizierten.

Zur Evaluationsphase kann noch angemerkt werden, dass diese in den Richtlinien vergleichsweise unpräzise geregelt war und darin lediglich auf die Einhaltung der

⁸⁰ Die Liste wurde 1989 veröffentlicht (siehe EU-K-Entscheidung 1989).

Bestimmungen aus den Verträgen, auf allgemeinen Bestimmungen des Binnenmarktes wie z.B. die Nicht-Diskriminierung, auf die Umweltschutz-Regularien und auf die Regeln zur öffentlichen Vergabe hingewiesen wurde (2052/88/EWG Art. 7).

Das Partnerships-Prinzip in der EU-Kohäsionspolitik und vor allem die Begleitausschüsse können als entscheidende Schritte zur einer Mehrebenen-Governance in der EU, die auch die lokale Ebene einbezieht (Bache et al. 1996: 297), angesehen werden (siehe auch Abschnitt 2.2), wobei die Vertreter der lokalen Ebene über die Begleitausschüsse allerdings weniger bei der Programmplanung als mehr bei der Implementierung zum Zuge kamen (Heinelt 1996b: 280ff).

Insgesamt war die tatsächliche Beteiligung der lokalen Akteure von Staat zu Staat sehr unterschiedlich (siehe Heinelt 1996), muss allerdings generell als kritisch bewertet werden. In der allgemeinen Entscheidungs- und Budgetierungsphase auf EU-Ebene war wie erwähnt die nationale Ebene der entscheidende Akteur. Aber auch in den nachfolgenden Phasen der konkreten Programmplanung bzw. –durchführung waren die Städte nur selten gut eingebunden. In einigen Staaten mit zentralistischer Struktur, wie Frankreich oder Großbritannien, versuchte die nationale Ebene für die subnationalen Akteure, und damit auch für die Städte, generell möglichst wenig Handlungspotenzial zuzulassen. Dennoch gewannen die subnationalen Akteure zumindest in der Implementationsphase an Einfluss hinzu (Heinelt 1996b: 283, 285). Auch in föderalen Staaten war die Beteiligung der kommunalen Ebene nicht gesichert. Der Fall Deutschland ist hier insofern besonders erwähnenswert, denn die mit großen Kompetenzen ausgestattete regionale Ebene der Bundesländer übernahm für die beiden Phasen Programmplanung und Implementation die Aufgaben des Bundes komplett. Dies wirkte sich allerdings dahingehend aus, dass die kommunale Ebene selbst in der Implementationsphase vergleichsweise gering involviert war (ebd.: 290) und Landkreise oder kreisfreien Städte von den Begleitausschüssen stellenweise ganz ausgeschlossen wurden (Seele 1991: 92). Somit hatten deutsche Städte weniger Handlungsmöglichkeiten als Städte in einigen zentralistischen Staaten.

▪ Die Regelförderung von 1994 bis 1999

Die EU-Kommission unternahm, durch positive Erfahrungen mit dem direkten Kontakt zur lokalen Ebene vor allem durch die Ziel 2-Implementation und die Begleitausschüsse bestärkt, und vor dem Hintergrund, die europäische Kohäsionspolitik weiter auszubauen, in den frühen 1990ern den Versuch, eine primärrechtliche Grundlage für eine europäische Stadtpolitik zu schaffen. Im Vorfeld der Verhandlungen über die Maastrichter Verträge versuchte die Kommission den Rat der EU für eine derartige Erweiterung der Verträge zu gewinnen. Allerdings wurde eine derartige Kompetenz-Erweiterung vom Rat im Zuge der Maastricht Verhandlungen 1991 eindeutig abgelehnt, (Staeck 1997: 95, Tofarides 2003: 67) und eine Weiterführung der seit 1988 etablierten Kohäsionspolitik beschlossen.

Damit in Zusammenhang ist auch die Diskussion um den Ausschuss der Regionen zu sehen, der in Maastricht als neuestes EU-(Neben-)Organ formal in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen wurde (EU-Verordnung 1993: Art. 9 Abs. 3). Er sollte den, ob seiner Bedeutungslosigkeit heftig kritisierten, „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Kommission“ ersetzen. Des Weiteren wurde erwartet, dass er die Positionen der subnationalen Akteure in die Entscheidungsfindung auf EU-Ebene einbringt und so die Qualität und Legitimation der EU-Politiken erhöht. Der AdR hat zwar, ähnlich wie der Beirat, nur beratende Kompetenzen, im Vergleich zu seinem Vorgänger stellte er jedoch eine wesentlich höher zu bewertende Anerkennung der subnationalen Interessen auf EU-Ebene dar (zum AdR siehe Abschnitt 4.2).

1993 wurden die neuen Rahmenrichtlinien für die Förderperiode von 1994 bis 1999 beschlossen und die bestehenden Regulationen weiter konsolidiert. Bestimmungen wie die „75%-Regel“ für Ziel 1-Regionen, die zusammengefasste Verwaltung der einzelnen EU-Fördermittel als EU-Strukturfonds, die Förderziele⁸¹, sowie die oben erläuterten Durchführungsmodalitäten wie z.B. die Phasen der Umsetzung, des Partnerschaftsprinzips, der Additonalität der Fördermittel und der Begleitausschüsse, wurden beibehalten (Vorauer 1997: 56).

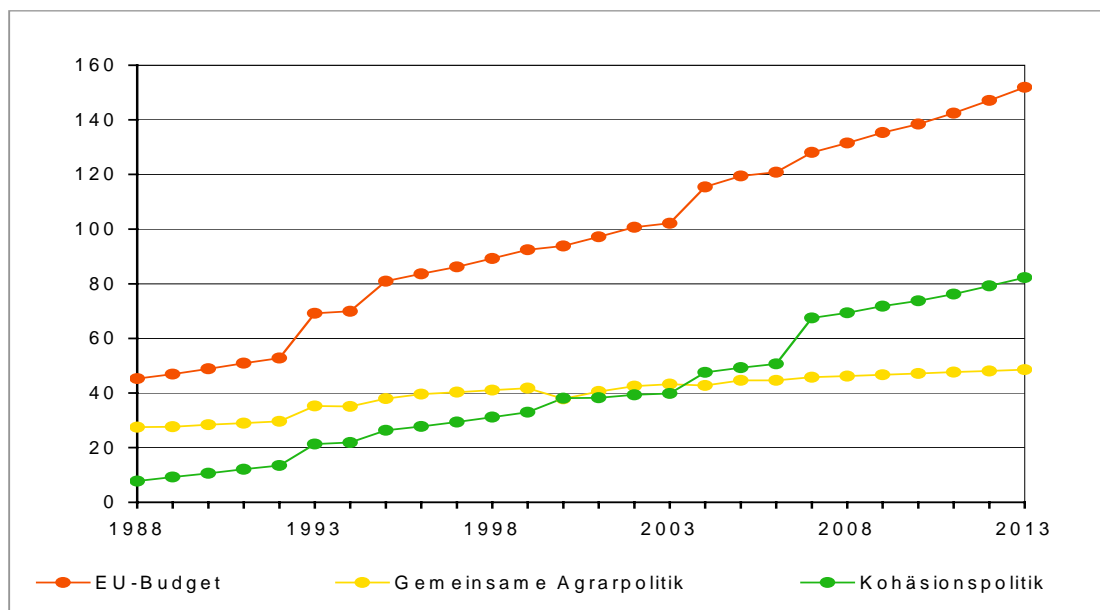
Allerdings wurden für die Förderphase bis 1999 die Mittel der EU-Kohäsionspolitik erneut deutlich erhöht. Dies hatte, neben den fortlaufenden Erweiterungen der EU seinen Grund vor allem in der dynamisch fortschreitenden Verwirklichung des Binnenmarktes, der durch die Vorbereitungen zur Währungsunion eine neue Qualität gewann. Bis 1999 stieg das Finanzvolumen der Kohäsionspolitik auf rund 33 Mrd. ECU, was einem Anteil am EU-Gesamtbudget von 35,6 Prozent entsprach (siehe folgendes Schaubild 4 und Tabelle 7 in Anhang I). Insgesamt wurde in dieser Förderperiode ein Volumen von 141, 5 Mrd. ECU zur Verfügung gestellt, 68% davon gingen in die Ziel 1-Förderung (Zahlen aus EU 2000: 18).

Im Bereich der Programmplanung wurden die Ziel 1-Gebiete wiederum vorab per Verordnung festgelegt (EU-Verordnung 1993: Art. 8 i.V.m. Anhang I). Bezüglich der förderfähigen Gebiete im Ziel 2 verlor die Kommission gemäß Verordnung 2083/93/EWG das Vorschlagsrecht wieder. Die Erstellung einer ersten Auswahl wurde zurück an die nationalstaatliche Ebene verwiesen (EU-Verordnung 1993b: Art. 2 Abs.3). Die Mitgliedstaaten erstellten nun Regionalentwicklungspläne mit Vorschlägen zu förderungswürdigen Regionen, den geplanten Maßnahmen und deren Finanzierung. Wobei in der Koordinierungsverordnung 2082/93/EWG darauf verwiesen wird, dass die Pläne „auf der

⁸¹ Mit der „Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens“ von 1994 wurde für diese Förderperiode noch ein „Ziel 6: Entwicklung der Regionen mit extrem niedriger Bevölkerungsdichte“ (EU 2000: 9) eingeführt, welches hauptsächlich den nördlichen Regionen Skandinaviens zu Gute kam. Dieses Ziel wurde in der nächsten Förderperiode wieder abgeschafft, und findet hier deshalb keine weitere Erwähnung.

geographischen Ebene auszuarbeiten (sind), die für am besten geeignet gehalten wird. Sie werden von den zuständigen Stellen, die der Mitgliedstaat auf nationaler, regionaler oder sonstiger Ebene benennt, erstellt und von dem Mitgliedstaat der Kommission vorgelegt“ (EU-Verordnung 1993a: Art. 5 Abs. 1). Hierdurch wurde die dominierende Stellung der nationalstaatlichen Ebene im Vergleich zur vorangegangenen Förderphase weiter gefestigt (Staeck 1997: 100)⁸².

Schaubild 4: Aufteilung des EU-Budgets 1988-2013



Es werden für sämtliche Jahre die Mittel für Verpflichtungen ausgewiesen. Von 1988 bis 1999 ECU, ab 2000 Euro. Eigene Darstellung, Quellen: siehe Anhang I.

Subnationale Akteure, die es nicht schafften, die nationale Ebene von ihrem Förderkonzept zu überzeugen, kamen erst gar nicht in die Programmplanungsphase mit der Kommission. Lediglich in Staaten, in denen die regionale Ebene ein entsprechendes direktes Mitspracherecht bei entsprechenden Entscheidungen hatte, wurden auch in der Entscheidungsphase auf europäischer Ebene, wenn es um die Beschlüsse der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte ging, subnationale Akteure beteiligt. Ein Beispiel sind hier die Bundesländer in Deutschland, die durch den bis dahin veränderten Art. 23 GG die entsprechenden Kompetenzen zugewiesen bekamen (hierzu Abschnitt 4.1.1).

Auf der Basis der Regionalentwicklungspläne entwickelte die Kommission dann wieder die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte, in denen eine erste Verteilung der gesamten

⁸² Tofarides bezeichnet mit Bezug auf Bache dementsprechend die Nationalstaaten als „gatekeeper“ in the implementation of European regional policy“ (Tofarides 2003: 26, Heraushebung im Original) zwischen EU- und den subnationalen Ebenen.

Kohäsionsmittel zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten vorgenommen wurde. Diese Gemeinschaftlichen Förderkonzepte wurden dann von der Kommission an den Rat weitergeleitet und dort nach abschließenden Verhandlungen verabschiedet.

Eine weitere Neuerung war die Verankerung eines tatsächlichen Evaluationsverfahrens in den Richtlinien. In der Verordnung 2082/93/EWG wird der Kommission „von der zu diesem Zweck von dem Mitgliedstaat bestimmten Behörde innerhalb von sechs Monaten nach Ende jedes vollen Durchführungsjahres ein Lagebericht vorgelegt. Innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss der Aktion wird der Kommission ein Schlussbericht vorgelegt“ (EU-Verordnung 1993a: Art. 25 Abs. 4). Unabhängig davon blieb der Kommission gemäß ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ das Recht vorbehalten, die Maßnahmen selbst sowie die Verwaltungs- und Kontrollsysteme derselben in Stichprobenverfahren zu kontrollieren (EU-Verordnung 1993a: Art. 23 Abs.2) (EU-Verordnung 1993: Art. 25).

Auch in Bezug auf das Partnerschaftsprinzip wurden Neuerungen eingeführt. Die Formulierung aus der oben zitierten alten Richtlinie 2052/1988/EWG, welche den Einbezug aller staatlichen Ebenen forderte, wurde um eine zivilgesellschaftliche Komponente erweitert, denn die Neufassung 2081/1993/EWG forderte darüber hinaus den Einbezug von „Wirtschafts- und Sozialpartnern“ (EU-Verordnung 1993: Art. 4 Abs. 1). Dies adressierte insbesondere Gewerkschaften und Unternehmerverbände, deren Einbindung aber, zumindest zu Beginn der Phase, nur teilweise gelang (Heinelt 1996c: 300).

Auch wenn vor allem auf der Ebene der formalen Regelungen die nationalstaatliche Ebene eindeutig der zentrale Akteur war, fand in dieser Zeit insgesamt eine deutliche Dezentralisierung bzw. Regionalisierung der Verfahren statt. Insbesondere im Bereich der Planung und der Implementation wurden subnationale bzw. nichtstaatliche Akteure stärker eingebunden. Vor allem die EU-Kommission wollte dem beibehaltenen Prinzip der Partnerschaft hauptsächlich bei der Besetzung der die direkte Implementation steuernden Begleitausschüsse mehr Nachdruck verleihen (vgl. Lang 2005: 167). Allerdings wurden die verschiedenen subnationalen Ebenen, wie in der Phase davor, abhängig von der jeweiligen Struktur der nationalstaatlichen Systeme in sehr unterschiedlichem Maße eingebunden, wie Heinelt et. al zeigen (Heinelt et al. 2005: 274). Eine starke regionale Beteiligung in föderalen Staaten ist für eine noch weitergehende Dezentralisierung ungünstig. Die Beteiligung der regionalen Ebene in einigen Staaten heißt für die kommunale Ebene nicht, dass sie dadurch größere Beteiligungsrechte erlangt. Im Gegenteil: In zentralisierten Staaten wie Großbritannien oder Schweden fand eine stärkere Beteiligung der kommunalen Ebene, sowohl in der Planungsphase wie auch in der Umsetzungsphase der einzelnen Projekte statt (Lang 2005: 165). Im Vergleich dazu blieb in Deutschland die lokale Ebene auch in diesem Phasen weitgehend außen vor und es wurden ihr kaum Mitspracherechte gestattet, von

eigenständigen Programmentwürfen ganz zu schweigen (ebd.: 166, 168). Die Projektvergabe, Finanzkontrolle und Evaluation lagen in Deutschland, abgesehen von den generellen Prüfungsrechten der Kommission, hauptsächlich auf Länderebene. Wie Lang ausführt, wurde die kommunale Ebene vom „übergreifenden Begleitausschuss“ (ebd.: 167), der die Implementation des genehmigten deutschen Förderprogramms zwischen Kommission, Bund und Ländern vereinfachen sollte, auf Druck von Bund und Ländern völlig ausgeschlossen. Lediglich in einer „Vorschaltunde“ wurden die Spitzenverbände, zusammen mit den Wirtschaft- und Sozialpartnern, über die beschlossenen Vorhaben informiert (ebd.).

Nachdem die EU-Kommission in ihren Bemühungen um eine eigene Kompetenz der EU, bezüglich einer EU-Stadtpolitik im Rahmen der Maastricht-Verhandlungen deutlich gescheitert war, wurden Versuche eine primärrechtliche Kompetenz zu verankern in dieser Förderperiode unterlassen. Allerdings wurden mehrere kleinere Schritte in Richtung einer direkten Zuständigkeit für bzw. eines erweiterten Zugriffs auf die kommunalen Ebene unternommen. Bezüglich Ziel 2 wurden beispielsweise die direkt auf die kommunale Ebene bezogenen Ausführungen in den Richtlinien und Verordnungen wesentlich detaillierter gefasst. Neben den urbanen Ballungsräumen mit „rückläufiger Entwicklung“ wurde in der entsprechenden Richtlinie von 1993 insbesondere die Förderfähigkeit von Industriebrachen oder Hafengebieten erwähnt (EU-K 2002e: 7). Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Mittel aus Ziel 2, sondern auch viele Mittel aus der Ziel 1-Förderung städtischen Gebieten in ihrer Eigenschaft als „Motoren des Wachstums“ für eine weniger entwickelte Region (Frank 2005) zugute kamen. Hier zeichnete sich bereits ein genereller Politikwechsel, weg von der Förderung der benachteiligten Regionen hin zu stärkerer Förderung von Wachstumskernen, in der europäischen Kohäsionspolitik ab.

▪ Die Regelförderung von 2000 bis 2006

1999 wurden die Beschlüsse für die Förderperiode 2000 bis 2006 gefasst und die Kohäsionspolitik der EU erneut leicht reformiert. Außerdem wurde die Konsolidierung der verschiedenen Rechtsakte nahezu abgeschlossen: Mit der so genannten „Allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds“ 1260/1999/EG des Rates legte die EU erstmals ein einheitliches Dokument über die EU-Strukturfonds vor (EU-Verordnung 1999).

Ein inhaltlich wichtiger Punkt bei der Revision war vor allem die Konzentration der Förderziele und der Fördermaßnahmen. Die fünf Ziele wurden mit der Verordnung 1260/1999/EG in Art. 1 auf drei reduziert, wobei Ziel 1 weiterhin Regionen mit Entwicklungsrückstand gemäß der „75%-Regel“ und Ziel 2 weiterhin die Gebiete mit wirtschaftlichen und/oder sozialen Strukturproblemen adressierte. Ziel 3 adressierte finanzielle Unterstützung „für alle auf nationaler Ebene zugunsten der Humanressourcen durchgeführte(n) Aktionen, unbeschadet der regionalen Besonderheiten“ (EU 2000: 14). Die restlichen Ziele innerhalb

der EU-Kohäsionspolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden unter diese drei gefasst. Darüber hinaus wurde die Zuständigkeit der Fonds für die verschiedenen Ziele neu geregelt. Art. 2 führt aus, dass für Ziel 1 alle drei Fonds⁸³ EFRE, ESF und EAGFL-A zuständig sind, während Maßnahmen in Ziel 2 und 3 nur noch aus EFRE und ESF finanziert werden (EU-Verordnung 1999: Art. 3 Abs. 1 und 2). Die Mittel für die EU-Kohäsionspolitik wurden wiederum deutlich erhöht. Insgesamt wurden in dieser Förderperiode 195 Mrd. Euro für die Strukturfonds⁸⁴ bereitgestellt, wovon ca. 70 % in Ziel 1 bzw. 136 Mrd. Euro und 11,5% bzw. 22,5 Mrd. Euro in Ziel 2-Regionen gehen⁸⁵. 2000 liegen die Gesamtausgaben der EU-Kohäsionspolitik bei rund 38,1 Mrd. Euro und steigen bis 2006 auf rund 50,7 Mrd. Euro an (Zahlen aus Anhang I). Dies war zum einen den erneuten Erweiterungen geschuldet. Zum anderen legte die EU immer stärkeres Gewicht auf die europaweite Kohäsionspolitik. Wie in Schaubild 4 (siehe Abschnitt 3.4.2.1) ersichtlich, übersteigen die Ausgaben im Bereich der Kohäsionspolitik seit 2005 die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik. Nach vorliegendem Planungsstand für die Förderperiode 2007-2013 werden die Ausgaben auf deutlich über 50% des gesamten EU-Budgets anwachsen, und damit das finanziell weitaus bedeutendste Tätigkeitsfeld der EU sein (ebd.).

In der Förderperiode bis 2006 änderte sich das Genehmigungsverfahren in mehreren Punkten: Die Liste der Ziel 1-Regionen wird nicht mehr per Verordnung erstellt, also letztlich auf Beschluss des Rates hin, sondern wird von der Kommission, anhand der wirtschaftlichen Regionaldaten vor dem Hintergrund der „75%-Regel“, erstellt. Darüber hinaus wird in den entsprechenden Richtlinien die Gültigkeit dieser Liste ab 1.1.2000 für sieben Jahre festgeschrieben. Kriterium für die Kommission ist hierbei die strikte Anwendung der „75% des BIP-Regel“ (EU-Verordnung 1999: Art. 4 Abs. 2).

Bezüglich der Gebietsauswahl für Ziel 2 bleibt das Vorschlagsrecht der Nationalstaaten, die der Kommission das Verzeichnis der entsprechenden Gebiete vorlegen, bestehen. Diese stellt dann „unter Berücksichtigung nationaler Prioritäten und in enger Abstimmung mit dem jeweils betroffenen Mitgliedstaat das Verzeichnis der unter Ziel 2 fallenden Gebiete auf“ (EU-Verordnung 1999: Art. 41, Art. 42). Diese Liste gilt ebenfalls sieben Jahre lang⁸⁶. Unter Ziel 2 werden nun auch Gebiete mit rückläufiger Wirtschaft im Agrar- oder Fischerei-Bereich

⁸³ Es gibt neben diesen dreien noch weitere Instrumente der Kohäsionspolitik wie den „Kohäsionsfonds“ oder das „Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei“. Diese sind vom Finanzvolumen her vergleichsweise gering und spielen für die Städte nur eine sehr geringe Rolle, so dass sie im Weiteren vernachlässigt werden. Sie sind aber in Schaubild 4 sowie der Tabelle in Anhang I enthalten.

⁸⁴ Der Kohäsionsfonds wird wiederum nicht berücksichtigt.

⁸⁵ Vorläufige Zahlen von <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60014.htm>>, 20.10.05. Die Förderphase ist zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit noch nicht abgeschlossen und evaluiert.

⁸⁶ Die Listen wurden 2000 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht (siehe EU-K-Entscheidung 2000).

genannt (vormals die Ziel 5-Gebiete). Dadurch werden die Ziel 2-Kriterien wesentlich umfangreicher und weniger urban als in den voran gegangenen Förderphasen. Allerdings werden auch die Kriterien für städtische Problemgebiete detaillierter. Beispielsweise wird durch Art. 4 Abs. 1 von Richtlinie 1260/1999/EG die bestehende Förderung industrieller Problemzonen um Gebiete in sozioökonomischem Wandel im Sektor Dienstleistungen erweitert und die bisherigen Auswahlkriterien von hoher Arbeitslosigkeit und hohem Armutsniveau in Absatz 7 um die Kriterien geschädigte Umwelt, niedrigen Bildungsstand und hohe Kriminalitätsrate ergänzt (EU-Verordnung 1999: Art. 4). Aus Sicht urbaner Gebiete war auch Ziel 3 mit seiner Konzentration auf die Humanressourcen von Interesse. Ziele wie die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, die Förderung von Aus- und Weiterbildungen und die Weiterentwicklung von Beschäftigungspolitiken (EU 2000: 14) eröffneten vor allem für Ballungsgebiete im Strukturwandel die Möglichkeit, sich um Fördermittel zu bewerben.

Ebenfalls neu ausgestaltet wurden die Regelungen zur Evaluationsphase in Art. 40 1260/1999/EG. Im Vergleich zu 1993 wurden nun drei Bewertungsphasen eingeführt: eine Ex-ante Bewertung, eine Halbzeitbewertung, und eine Ex-post-Bewertung. Auffällig ist hierbei, dass die jeweiligen Berichte der ersten beiden Evaluierungen von der für die Maßnahmen verantwortlichen Behörde erstellt werden (sollen), allerdings in Zusammenarbeit mit EU-Kommission und der nationalstaatlichen Ebene (EU-Verordnung 1999: Art. 43), während die Ex-post-Bewertung „unter Verantwortung der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Mitgliedstaat und der Verwaltungsbehörde“ (EU-Verordnung 1999: Art. 41) liegen. Hierbei ist noch zu erwähnen, dass die Ex-ante-Bewertung bereits in der Planungsphase der Maßnahmen stattfindet und „der Analyse der Stärken, Schwächen, und Möglichkeiten des betreffenden Mitgliedstaates, der Region oder des Sektors“ (EU-Verordnung 1999: Art. 41) dient. Hierbei sollen explizit „die Lage im Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, kleine und mittlere Unternehmen, der Beschäftigung sowie des Arbeitsmarktes im Hinblick auf eine europäische Beschäftigungsstrategie, der Umwelt sowie der Gleichstellung von Männern und Frauen“ (EU-Verordnung 1999: Art. 41) beachtet werden.

Auch wenn diese Programmphase zum Zeitpunkt, an dem diese Arbeit verfasst wird, noch nicht abgeschlossen ist, sind dennoch einige Feststellungen möglich:

Von einer Substitution nationalstaatlicher Regionalpolitik, wie dies Ende der 1980er noch der Fall war, kann auf keinen Fall mehr gesprochen werden. Im Gegenteil: Es ist eine Regionalpolitik mit gesamteuropäischen Konzept feststellbar, die direkt die subnationalen Akteure anspricht, auch wenn die nationalstaatliche Ebene, insbesondere bei der vorgelagerten Programmplanung und der Gesamt-Budgetierung der Kohäsionspolitik, die Schlüsselpositionen einbehält. Hierbei gaben die Nationalstaaten vor allem in Bezug auf Ziel 1, in Verbindung mit der „75%-Regel“, Kompetenzen an die supranationale Ebene ab, während sie

im Rahmen der Ziel 2-Regionen ein Vorschlagsrecht gegenüber der EU-Kommission ausüben konnten.

Des Weiteren rückt neben der regionalen auch die lokale Ebene immer deutlicher in den Adressatenkreis der Kohäsionspolitik. Dies drückt sich nicht nur in den geschilderten zusätzlichen Formulierungen einschlägiger Richtlinien aus. Dies bestätigt auch der deutliche Trend, Fördermittel von ländlichen, agrarwirtschaftlich dominierten Bereichen hin zu industriellen Kernen und Dienstleistungszentren in Anpassungsphasen umzuschichten. Darüber hinaus werden Ziel 2-Förderungen generell flexibler und können von Städten, die den Förderkriterien entsprechen, in weiten Teilen der EU beantragt werden. Ziel 3-Förderungen können, wie erwähnt, außerhalb von Ziel-1-Regionen überall in der EU beantragt werden⁸⁷.

Damit einher geht, dass die wirtschafts- und wettbewerbspolitische Komponente der EU-Kohäsionspolitik wieder deutlicher in den Mittelpunkt gerückt wird. Diese war, wie erläutert, von Anfang an implizit, wurde aber vor allem in den 1980er Jahren von der Solidaritäts-Komponente überlagert. Aber im Laufe der 1990er Jahre verschiebt sich der Zweck der Kohäsionspolitik zu Gunsten ökonomischer Aspekte. Wie Frank (dies. 2005) anschaulich herausarbeitet und hier bestätigt wurde, geht es im Laufe der 1990er und im neuen Jahrtausend, verbunden mit den Zielen von Lissabon, immer deutlicher um eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch die Strukturfondsmittel und weniger um sozialen Ausgleich. Darüber hinaus sind noch weitere Aspekte, z.B. aus Bereichen des Umweltschutzes und des Sozialen, in den Kanon der EU-Ziele aufgenommen worden und spiegeln sich in den Formulierungen aller Rechtsakte der EU wider. Von dieser Verschiebung profitieren vor allem urbane Gebiete als Zentren für die Industrie- und Dienstleistungswirtschaft gegenüber ländlichen Regionen, und ressourcenstarke, innovationsfähige Städte gegenüber denen, die mit Armutsproblemen und Abwanderung zu kämpfen haben.

Die Kommission rückt in ihren Tätigkeiten immer direkter an die regionale und auch an die lokale Ebene heran. Sowohl der Ausbau der Begleitausschüsse als auch der direkte Kontakt zwischen Kommission und ausführender Verwaltung in den Evaluationsphasen unterstreichen dies. Außerdem versucht die Kommission weiterhin, die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik von der Zustimmung der Mitgliedstaaten unabhängiger zu machen. Diesem Ziel ist sie mit der Festlegung der Ziel 1-Regionen an rein ökonomischen Kriterien und dem langen Bestand der Listen der Fördergebiete von sieben Jahren einen Schritt näher gekommen.

Auf der anderen Seite darf der Nationalstaat, wie in den vorherigen Phasen, im Einfluss nicht unterschätzt werden. Die nationale Ebene hat vor allem die Schlüsselposition, bei der EU-

⁸⁷ Für die Förderphase von 2007 bis 2013 wurden Ziel 2 und 3 zusammengefasst. Die so bereitgestellten Mittel sind ebenfalls für sämtliche Regionen erhältlich, die nicht unter Ziel 1 fallen.

Kommission die konkreten Vorschläge einzureichen, auf deren Grundlage die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte ausgehandelt werden. Auch das Einbringen subnationaler Projektvorschläge in den Entscheidungsprozess auf EU-Ebene wird so von nationaler Ebene nach wie vor kontrolliert.

Allerdings bilden sich immer deutlicher Bereiche heraus, in denen die EU-Kommission außerhalb der Regelförderung und mit besonderen Programmen direkt auf die lokale Ebene zugeht. Wie diese Programme zugeschnitten sind, und inwieweit sie ein „by-passing“ der nationalen Ebene erlauben, wird in den nächsten Abschnitten erläutert.

3.4.2.2 Die EU-Kohäsionspolitik II: direkte Förderung der Städte außerhalb der Regelförderung

▪ Von 1988 bis 1993: Maßnahmen unter Art.10

Neben der Instrumenten der Regelförderung wurde mit der Strukturfondsreform von 1988 noch ein weiteres Förderinstrument im Rahmen der Kohäsionspolitik etabliert, über das die EU-Kommission wesentlich uneingeschränktere Verfügungsgewalt hatte als über die der Regelförderung. Die Kommission wurde von Art. 10 der Verordnung 4254/88/EWG zur EFRE-Durchführung (EU-Verordnung 1988b) zu bestimmen Maßnahmen ermächtigt, für die sich der Name der „Art. 10-Maßnahmen“ etablierte⁸⁸. Gemäß Art. 10 dieser Verordnung konnte die Europäische Kommission selbstständig und unabhängig von der Finanzmittelverteilung in der Regelförderung verschiedene Programme initiieren, von denen die unter Abschnitt b erwähnten „Pilotprojekte, die einen Anreiz für Infrastrukturen, produktive Investitionen und andere spezifische Maßnahmen darstellen und von ausgeprägtem Gemeinschaftsinteresse sind“ die größte Bedeutung erlangten.

Derartige Vorhaben sollten insbesondere grenzübergreifende und für die Integration der EU wichtige, transnationale Projekte oder Netzwerke finanzieren, an denen öffentliche und private Akteure unterschiedlicher Regionen und Sektoren beteiligt waren. Des Weiteren sollte bei derartigen Pilot-Projekten zwar auch bevorzugt die Zielregionen des Strukturfonds berücksichtigt werden, aber es waren auch Förderungen in allen anderen Gebieten möglich: „Innovation measures supported under Article 10 may be carried out in regions not normally eligible for support under the structural funds“⁸⁹. Die Mittel konnten für entsprechende Initiativ- und Pilotprojekte in nahezu alleiniger Entscheidung von der EU-Kommission vergeben werden. Im Gegensatz zu der Regelförderung wurden diese Projekte allein von der EU-Kommission entworfen, und dann direkt zwischen EU-Ebene und der operationalen

⁸⁸ Es gab bereits in den Jahren zuvor einen Vorläufer: In der Periode von 1979 bis 1984, der zweiten Periode von EFRE, wurde bereits ein Anteil von 5% des gesamten EFRE-Volumens von der EU-Kommission unabhängig von den festgelegten Länderquoten vergeben (Staeck 1996: 35).

⁸⁹ Zitat von der Internetseite <http://ica.cordis.lu/search/index.cfm?fuseaction=prog.simplifiedocument&PG_RCN=1428664&CFID=4713789&CFTOKEN=34631839>, 20.10.05.

Ebene ausgehandelt. Dadurch konnten sich Fördermaßnahmen außerhalb der Regelförderung bzw. der „Member states ‚mainstream‘ regional programmes“ (Yuill et al. 1999: 144, Anführungszeichen im Original) entwickeln.

Dementsprechend oft wurden deshalb insbesondere für grenzübergreifende bzw. transnationale Projekte Mittel bereit gestellt, die in keinem nationalen Entwicklungskonzept Priorität besaßen⁹⁰. Des Weiteren nutzte die EU-Kommission diese Möglichkeit, um insbesondere die Städte in die Kohäsionspolitik einzubinden, wie im Folgenden noch deutlich wird. direkt zu adressieren (Vorauer 1997: 60, Yuill et al. 1999: 114).

Insgesamt wurden in der Periode von 1988 bis 1993 unter Art. 10 zwölf Programme durchgeführt, für die vorab ca. 10% der gesamten Strukturfondsvolumen reserviert wurden. Diese vergleichsweise hohe Summe wurde allerdings nicht abgerufen. Das tatsächliche Fördervolumen lag in dieser Förderphase bei ca. 3,8 Mrd. ECU und somit bei nur rund 6% (Zahlen aus Vorauer 1997: 59, 61).

Viele der in dieser Zeit durchgeführten Initiativen und Programme bildeten die Grundlage für längerfristige Maßnahmen⁹¹. Unter anderem wurden unter diesem Titel die Urban Pilot Projects durchgeführt, eine der ersten direkten Förderungen der lokalen Ebene unabhängig von regionalen bzw. nationalen Förderkonzepten, auf das später noch genauer eingegangen wird (siehe Abschnitt 3.4.2.3).

▪ **Von 1994 bis 1999: von Art.10 zu den Gemeinschaftsinitiativen**

In den Reformen für die Periode von 1994 bis 1999 wurde Art. 10, allerdings ergänzt um einen Richtwert, beibehalten: Der neu gefasste Art. 10 Abs. 1 der entsprechenden Verordnung EWG 2083/1993 führte aus, dass die Kommission 1% des gesamten jährlichen Volumens von EFRE hier vergeben konnte (EU-Verordnung 1993b: Art. 10 Abs. 1). Dies entsprach, bei der sechsjährigen Laufzeit dieser Periode, von der Summe her dem, was in der vorhergehenden Periode tatsächlich abgerufen wurde.

In der Förderperiode 1994-1999 wurden letztlich 13 Gemeinschaftsinitiativen (GI)⁹² durchgeführt, für die insgesamt ein Volumen von 9% bzw. 12,733 Mrd. ECU der Strukturfondsmittel ausgegeben wurde (EU 2000: 18). Dies entspricht im Gesamtvolumen dieser

⁹⁰ Bekannteste und mit einem Volumen von 0,8 Mrd. ECU größte Maßnahme der ersten Phase bis 1993 war INTERREG, ein Programm für grenzübergreifende regionale Zusammenarbeit (Vorauer 1997: 61).

⁹¹ Siehe <http://ica.cordis.lu/search/index.cfm?fuseaction=prog.simplifiedocument&PG_RCN=1428664&CFID=4713789&CFTOKEN=34631839>, 20.10.05.

⁹² Für die „Art. 10- Maßnahmen“ hatte sich bereits im Laufe der voran gegangenen Förderperiode vor allem im praktischen Bereich der Name „Gemeinschaftsinitiativen“ durchzusetzen begonnen. Verordnung EWG 2083/93 spricht wie die Vorgängerrichtlinie in Art. 10 noch von „Interventionen“, „Initiativen“ und „Modellvorhaben“. Aber da sich der Begriff „Gemeinschaftsinitiativen“ letztlich durchsetzt, soll er auch hier von nun ab verwendet werden. Für einen Überblick über die verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen siehe Staack 1997: 102 und Vorauer 1997.

Phase letztlich wesentlich mehr, als die zu Beginn veranschlagten ein Prozent des EFRE-Volumens pro Jahr erbracht haben.

Die Eigeninitiative der Kommission bei der Programmentwicklung innerhalb der Gemeinschaftsinitiativen wurde in Verordnung 2082/1993/EWG Art. 11 Abs. 1 unterstrichen, ebenso wurde weiterhin ermöglicht, Fördermittel im Rahmen der GI auch außerhalb der Zielgebiete der Regelförderung zu vergeben. Allerdings verlangte die neue Verordnung die „Unterrichtung des Europäischen Parlamentes“ (EU-Verordnung 1993a: Art. 11 Abs. 1). Damit wurde auch in Bezug auf die Gemeinschaftsinitiativen die, mit den Maastricht-Verträgen 1993 erfolgte, allgemeine Stärkung des Europäischen Parlamentes vollzogen.

Des Weiteren wurde die Planung und Durchführung der Gemeinschaftsinitiativen an die Modalitäten der Regelförderung gebunden: Die Additionalität der Mittel, den Einbezug aller am Projekt beteiligten Akteure in einen begleitenden Ausschuss, der Einbezug von Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft etc. galten auch für Gemeinschaftsinitiativen. Die Kontrolle der Mittelvergabe lag ebenfalls bei der EU-Kommission.

Dass die Mittel der Gemeinschaftsinitiativen nicht in die Gesamtsumme, die der Staat gemäß Ratsbeschluss aus der Kohäsionspolitik erwarten durfte, einberechnet wurden, wurde abgeschafft. Die EU-Kommission entwickelte zwar Kraft ihres Initiativrechtes selbstständig einen konkreten Maßnahmenvorschlag für eine Gemeinschaftsinitiative, dieser musste allerdings vom Mitgliedstaat, wenn er diesen positiv bewertete, gemäß dem allgemeinen Verfahren der Strukturfondsmittelvergabe bei der Kommission als nationaler Antrag auf Beteiligung der EU eingereicht werden. Waren mehrere Staaten betroffen, konnte ein gemeinsamer Antrag erstellt werden. Die bewilligten Mittel wurden dann in die Regelförderungssummen bzw. das Gemeinschaftliche Förderkonzept der betroffenen Staaten eingerechnet (siehe EU 1993a: Art. 11 Abs.1).

Ferner wurde mit 2082/1993/EWG Art. 29a die Einrichtung eines Verwaltungsausschuss für Gemeinschaftsinitiativen beschlossen, der über die Kommissionsentwürfe der Gemeinschaftsinitiativen zu beraten und abzustimmen hatte. Besetzt war er mit Vertretern der Mitgliedstaaten (siehe EU 1993a: Art. 29a).

Diese Änderungen hatten vor allem die Auswirkung, dass die Nationalstaaten sich, wie in der Regelförderung, auch für die Gemeinschaftsinitiativen die Position des „gatekeeper“ (Tofarides 2003) verschafften. Die nationale Ebene ist über den Ausschuss für Gemeinschaftsinitiativen in die Planungsphase der Gemeinschaftsinitiativen eingebunden, und, zumindest formal, im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen ab 1994 der beantragende Akteur. Des Weiteren erlangten die Mitgliedstaaten, da die Mittel der Gemeinschaftsinitiativen in ihre nationalen Gesamtfördersummen eingerechnet wurden, auch eine gewisse Kontrolle über das Budget der jeweiligen Einzelmaßnahmen. Diese Entwicklung entspricht

der ebenfalls in dieser Phase erfolgten, oben geschilderten, Stärkung der nationalstaatlichen Ebene in der Regelförderung.

Vor dem Hintergrund der gestärkten nationalstaatlichen Kontrolle ist ein Rückgang von transnationalen Maßnahmen, die nicht primär den Förderpräferenzen der nationalstaatlichen Ebene entsprechen, zu erwarten, mit entsprechender Verringerung der abgerufenen Finanzmittel. Jedoch übersteigt das Gesamtvolumen für die Gemeinschaftsinitiativen in dieser Förderphase wie erwähnt die eingeplanten Mittel. Dies ist letztlich gerade durch die Beteiligung der Nationalstaaten zu erklären. Denn schon zu diesem Zeitpunkt waren diese Initiativen von großer Bedeutung für die betroffenen regionalen und lokalen Akteure und erreichten einen vergleichsweise großen öffentlichen Bekanntheitsgrad. Ein Beispiel sind die prestigeträchtigen grenzübergreifenden Euregiogebiete wie die deutsch-niederländisch-belgische „Maas-Rhein-Euregio“ oder die Euregio „Bodensee“ zwischen Deutschland, Liechtenstein, Schweiz und Österreich. Ein anders Beispiel ist „Urban“, das erste große Förderprogramm für Großstädte auf EU-Ebene, welches ebenfalls, zumindest in interessierten Kreisen, eine große Öffentlichkeit erfuhr (siehe folgenden Abschnitt 3.4.2.3). Sowohl die EU-Ebene, die diese transnationalen Projekte sehr stark unterstützte, als auch die regionalen und lokalen Akteure drängten auf eine Weiterführung bestehender Projekte und Programme. In Kombination mit der Verhandlungslogik unter den Mitgliedstaaten im Ausschuss für Gemeinschaftsinitiativen führte die Bedeutung dieser Programme dazu, dass die Mittelvergabe deutlich erhöht wurde. Denn Gemeinschaftsinitiativen, die in der vorherigen Periode nur einzelne Mitgliedstaaten begünstigt hatten (vgl. den Beginn der Urban Pilot Projects in folgendem Abschnitt 3.4.2.3) wurden nun auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet. Das hatte zur Folge, dass sich die Gesamt-Fördersumme für diese Projekte von transnationalem bzw. lokalem Zuschnitt in dieser Phase nahezu verdoppelte und letztlich 9% der Gesamtmittel ausmachten, ohne dass die Mitgliedstaaten dies verhinderten.

▪ **Von 2000 bis 2006: vier Gemeinschaftsinitiativen**

Die erneute Revision der Strukturfondsförderung für die Phase ab 2000 ging in Bezug auf die Gemeinschaftsinitiativen mit einer prozentualen Rückführung der Gemeinschaftsinitiativen auf 5,35% der gesamten Strukturfondsmittel (EU 2000: 18) einher. Die Phase ist zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit noch nicht abgeschlossen und ausgewertet, aber bei einer vollständigen Mittelausschöpfung entspräche dieser Wert einem Betrag von ca. 10,43 Mrd. Euro (in Preisen von 1999)⁹³.

Neben finanziellen Anpassungen wurde in dieser Revision der sekundärrechtliche Platz der Gemeinschaftsinitiativen verändert: Art. 10 zur Durchführung von EFRE war nicht mehr länger einschlägig, statt dessen wurden die entsprechenden Bestimmungen in einem

⁹³ Zahlen aus <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60014.htm>>, 20.10.05.

eigenen „Kapitel III Gemeinschaftsinitiativen“ der entsprechenden „allgemeinen Verordnung über die Strukturfonds 1260/1999/EG“ verankert (EU-Verordnung 1999).

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Phasen wurden die Initiativen auf vier, namentlich Interreg, Urban, Leader und Equal, begrenzt⁹⁴. Ihre Dauer wurde an die nunmehr in der Regelförderung ebenfalls angewendete Laufzeit von sieben Jahren angepasst (1260/1999/EG Art. 21. Abs. 5) und die Koppelung der Gemeinschaftsinitiativen an EFRE aufgegeben. Einzelne Gemeinschaftsinitiativen wurden nun auch ESF oder EAGFL-A zugeordnet. Ferner wurde die Möglichkeit, Mittel der Gemeinschaftsinitiativen unabhängig von den Ziel 1- oder 2-Regionen zu vergeben auch in dieser Förderperiode in 1260/1999/EG Art. 20 Abs. 3 fortgeschrieben.

Die Programmentwicklung im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen lag wie in den Phasen zuvor wieder im Kompetenzbereich der Kommission. Auch die Berichtspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament blieb erhalten. Und wiederum beriet ein Ausschuss, besetzt aus Vertretern der Mitgliedstaaten, über die Vorlagen der Kommission. Allerdings waren jetzt, abhängig von der Zuordnung der Gemeinschaftsinitiative zu einem der Strukturfonds, verschiedene Ausschüsse des Rates zuständig (siehe 1260/1999/EG Art. 41). Die formelle Antragsstellung durch den Mitgliedstaat blieb auch weiter erhalten (EG 1260/1999/EG Art 21 Abs. 3) und die Gemeinschaftsinitiativen unterliegen den gleichen Evaluationsbedingungen wie die Regelförderung (siehe vorherigen Abschnitt 3.4.2.1).

Im Folgenden will ich nun auf die Gemeinschaftsinitiativen unter Art. 10 näher eingehen, die für Städte von herausragender Bedeutung waren.

3.4.2.3 EU Kohäsionspolitik III: konkrete Programme

▪ Die Urban Pilot Projects

Eines der ersten Projekte, die in der Regelförderungs-Periode ab 1988 unter Art. 10 finanziert wurden, war das „Urban Pilot Project“⁹⁵. Es war das erste Programm, dessen Entstehung eine direkte Beziehung zwischen europäischen Städten und der EU-Kommission zugrunde lag und in dem die Städte, in direkten Verhandlungen und ohne Einbezug anderer Verwaltungsebenen, mit der EU-Kommission Projekte durchführten. Aus diesem Grund wird auf die Entstehung etwas ausführlicher eingegangen:

⁹⁴ Es sei angemerkt, dass die EU-Kommission aber weiterhin gemäß Art. 22 EG 1260/1999 die Möglichkeit hat, im Rahmen von 0,4% der jährlichen Strukturfondsmittel auf Ebene der Gemeinschaft „Studien, Pilotprojekte und den Austausch von Erfahrungen“ zu initiieren. Ziel dieser „innovativen Maßnahmen“, so der entsprechende Artikel weiter, ist die „Ausarbeitung neuartiger Methoden und Praktiken (...), mit denen die Qualität der Interventionen für die Ziele 1, 2 und 3 verbessert werden soll“.

⁹⁵ Auf Deutsch heißt dieses Projekt offiziell „Städtische Pilotprojekte“. Ich verwende im Folgenden den englischen Begriff, der sich auch im deutschen Sprachgebiet durchgesetzt hat.

London ging in der Regelförderungsperiode von 1988 bis 1993 leer aus. Und das trotz der vergleichsweise großen Finanzmittel, die Großbritannien, wie erwähnt, zu dieser Zeit für industrielle Zentren im Strukturwechsel aus der EU-Kohäsionspolitik bezog. Hauptgrund war zum einen die gesamtwirtschaftliche Lage Londons. Die Stadt entsprach trotz einiger „pockets of deprivation“ (Tofarides 2003: 57) nicht den oben geschilderten Anforderungen an ein Ziel-2-Gebiet. Zum anderen fehlte die Unterstützung der nationalen britischen Ebene für den Londoner Projekt-Antrag (siehe die Länderfallstudie Großbritannien in Abschnitt 4.1.3). Wie Tofarides schreibt, machte sich, in Ersatz des von Thatcher abgeschafften Londoner Bürgermeisters bzw. „city council leader“ eine Abordnung der damals existierenden, „labour“-dominierten „Association of London Authorities“, die die Stadträte der Londoner Bezirke („London Boroughs Councils“) repräsentierte, auf „to bypass central government and approach the Commissioner Millan directly“ (Tofarides 2003: 56). Zusätzlich wurde das Vorgehen der Londoner Repräsentanten von einigen Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MEP) mit Londoner und/oder „labour“-Hintergrund unterstützt.

Dieses Vorgehen traf auf entsprechende Bemühungen auf Seiten der EU-Kommission. Wie oben erwähnt sollte ja bereits zu dieser Zeit ein direkter Austausch der Kommission mit der subnationalen Ebene im Sinne des Prinzips der Partnerschaft und durch den Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Kommission etabliert werden. Obwohl Millan, Mitglied der „labour party“, so Tofarides weiter, dem Londoner Antrag wohlwollend gegenüberstand, war eine Förderung innerhalb der Regelförderung der Sturkurfonds nicht möglich. „The city was simply not eligible for Objective 2 ERDF funds“ (Tofarides 2003: 57). Der EU-Kommissar fand eine Lösung in oben erwähntem Artikel 10 in der Verordnung 4254/88/EWG über die Durchführung von EFRE (EU-Verordnung 1988b), der der Kommission die Durchführung bestimmter initiativer Pilotprojekte gestattete. Millan genehmigte 1990 die Finanzhilfen für das Londoner Projekt. Um es jedoch weniger auffällig aussehen zu lassen, dass ein britischer EU-Kommissar mit „labour“-Angehörigkeit einer Londoner „labour“-Delegation ein 5,1 Mio. ECU teures Projekt außerhalb der Regelförderung genehmigt, wird das „Urban Pilot Project“ gegründet. Parallel wird Marseilles mit aufgenommen. Marseilles hatte ebenfalls kein laufendes Projekt in der Regelförderung und bekam vier Mio. ECU bewilligt (Tofarides 2003: 58). Bis 1992 kamen weitere 24 Stadtprojekte hinzu, 1993 wurden noch einmal sieben weitere bewilligt⁹⁶. Letztlich läuft die erste Phase des Urban Pilot Project von 1990 bis 1993 und fördert 33 verschiedene Projekte in elf Mitgliedsländern mit einem Gesamtvolumen von 101,4 Millionen ECU (Tofarides 2003: 59).

1995 startete die Kommission die zweite Phase des Urban Pilot Projects mit einer, im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten, Ausschreibung. Die zweite

⁹⁶ Hierzu <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/upp/src/phase_i.htm>, 20.10.05.

Finanzierungsphase lief von Juli 1997 bis Ende 1999⁹⁷. Am Ende der Ausschreibungsfrist waren bei der Kommission 503 Projektanträge aus allen 15 damaligen Mitgliedstaaten außer Luxemburg eingegangen. Davon wurden 26 Projekte aus 14 Staaten ausgewählt⁹⁸, d.h. es gab für jedes Land, das einen Antrag gestellt hatte, auch ein oder mehrere Projekte. Insgesamt hatten diese 26 Projekte ein Finanzvolumen von 163,2 Mio. ECU, wovon 40% bzw. 63,6 Mio. ECU EU-Fördermittel waren. Auch wenn die Förderziele der Regelförderung nicht ausschlaggebend für die Projektauswahl war, so beeinflusste sie doch die Höhe der EU-Zuschüsse: Städte in Ziel 1-Regionen erhielten bis zu 75%, Städte in Ziel 2-Regionen bis zu 50% und Städte in sonstigen Gebieten bis zu 30% ihres gesamten Projektbudgets⁹⁹ an EU-Fördermitteln. Herauszuheben ist, dass die Kommission die städtischen Pilotprojekte alleine vergeben konnte und für die Mittelvergabe voll verantwortlich war (Tofarides 2003: 71). Darüber hinaus gingen die Bewerbungen der Städte um Fördermittel direkt an die Kommission. Insgesamt wurden 59 städtische Pilotprojekte mit einem Gesamtfördervolumen an EU-Mitteln von ca. 165 Mio. ECU durchgeführt.

Neben den Förderzielen der Urban Pilot Projects zur urbanen Entwicklung und Problembewältigung¹⁰⁰, sowie den damit verbundenen größeren Zielen von wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt im europäischen Binnenmarkt, ging es aus Sicht der EU-Kommission bei den Urban Pilot Projects vor allem um den Aufbau von Know-how. Die EU-Kommission nahm durch diese Projekte ersten direkten Kontakt zur lokalen Ebene auf. Dies betraf sowohl das Wissen und die Erfahrungen, das die verschiedenen Ebenen in der konkreten Arbeit miteinander machten, als auch die Möglichkeiten der städtischen Akteure, Best Practice auszutauschen und von einander zu lernen. Das in diesem Pilot gesammelte Wissen sollte in nachfolgenden Projekten Verwendung finden.

▪ Das Recite-Programm

Ein weiteres erwähnenswertes Programm, das unter Art. 10 der Verordnung 4254/88/EWG lief, war Recite – „Regions and Cities for Europe“. Es lief von 1989 bis 1993. Bei zwei Ausschreibungen, 1990 und 1991, konnten sich Projekte zum Aufbau von grenzübergreifenden Netzwerken von Städten und Regionen im wirtschaftlichen Bereich bewerben. Antragsberechtigt waren entweder mehrere regionale oder kommunale Behörden, die mindestens 50.000 Einwohner repräsentierten und gemeinsam einen Antrag einbrachten, oder internationale Verbände, die diese regionalen oder kommunalen Behörden auf

⁹⁷ Siehe <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/upp/src/frame1.htm>, 30.3.06.

⁹⁸ Zahlen aus FN 99.

⁹⁹ Siehe <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/upp/src/phase_ii.htm>, 20.10.05.

¹⁰⁰ „Cities are today's main focus of economic growth and development, technological innovation and public service. At the same time, they all too often offer the worst examples of congestion, pollution, industrial decay and social exclusion.“ Auszug aus der UPP-Homepage, Stand 1998 (einzusehen unter FN 99).

europäischer Ebene vertraten¹⁰¹. Es wurden auch Netzwerke und Projekte gefördert, die nur aus lokalen Akteuren bestanden.

Abgesehen von der Tatsache, dass mehrere Mitgliedstaaten in einem Antrag vertreten sein mussten, waren die Recite-Ausschreibungen hauptsächlich thematisch basiert. Inhaltlich zielten die Projekte auf den Aufbau von Strukturen zum Know-how- und Best Practice-Austausch, zur effizienten Verwaltung, für transnationale Kooperation und für die Umsetzungen von EU-Politik. Beispielsweise wurde ein Projekt von 16 Städten und Regionen aus fünf Ländern gefördert, die vom Ab- bzw. Umbau militärischer und/oder rüstungsindustrieller Einrichtungen nach Zusammenbruch des Ostblocks betroffen waren (hierzu Leitner/Sheppard 2002: 506).

Bis 1993 wurden über Recite insgesamt 48 Mio. ECU für 36 grenzübergreifende und inter-regionale Kooperations-Netzwerke ausgegeben. Netzwerke in Ziel 1-Regionen erhielten bis zu 75% des Projektbetrages, andere bis zu 50%. Die einzelnen Förderbeträge lagen zwischen 300.000 und zwei Mio. ECU¹⁰².

Auch das Recite-Programm ging in eine zweite Phase. Recite II lief von 1995 bis 1999, wobei das Förderkonzept stärker auf ökonomische Aspekte ausgerichtet wurde: Ein Kriterium für die Fördermittelvergabe war der Beitrag des Projektes zur regionalen wirtschaftlichen Entwicklung. Weitere förderungswürdige Themen waren die wirtschaftliche Globalisierung, Entwicklung zur Dienstleistungs- oder Informationsgesellschaft, Arbeitsplatzschaffung, nachhaltige Entwicklung und Gleichberechtigung¹⁰³. Der Kreis der Akteure wurde um halbstaatliche bzw. private Körperschaften „undertaking work of public interest or those engaged in economic and/or social life“¹⁰⁴ erweitert. Die Akteure sollten aus mindestens drei Mitgliedsländern sein, darunter mindestens einer in einem Ziel 1-Gebiet. Die möglichen Einzelförderbeträge wurden auf drei Mio. Euro erhöht¹⁰⁵. Insgesamt betrug das Programmvolumen 40 Mio. Euro.

Bemerkenswert ist, dass dieses Programm in einigen Projekten dem entspricht, was in der Literatur oft als Bemühung der supranationalen Institutionen der EU-Ebene und vor allen der EU-Kommission beschrieben wird, sich ein Umfeld von transnationalen Europäischen Netzwerken bzw. Verbänden zu schaffen (z.B. Eichener 2000: 332). Da für transnationale Projekte die entsprechend ausgerichteten Partner fehlen, betätigt sich die EU-Kommission, wie Kern es beschreibt, als „Netzwerkbildnerin“ (Kern 2001: 112), die aktiv daran arbeitet,

¹⁰¹ Siehe <http://ica.cordis.lu/search/index.cfm?fuseaction=prog.simplifiedocument&PG_RCN=1533791&CFID=4713789&CFTOKEN=34631839>, 16.10.05.

¹⁰² Zahlen aus FN 103.

¹⁰³ Siehe <http://ica.cordis.lu/search/index.cfm?fuseaction=tenders.simplifiedocument&TEN_RCN=7206&CFID=4806222&CFTOKEN=22330633>, 20.10.05.

¹⁰⁴ Siehe FN 105.

¹⁰⁵ Siehe FN 105.

entsprechende Akteure mit ausreichenden Handlungskapazitäten aufzubauen. Dieser Punkt wird in den beiden Fallstudien zu den lokalen EU-Verbänden weiter analysiert. Aus einer dieser Förderungen ging zum Beispiel Städtenetzwerk Eurocities hervor, auf das später noch ausführlicher eingegangen wird (siehe Abschnitt 6).

▪ **Die Gemeinschaftsinitiative Urban I**

Trotz der Erfolge der Urban Pilot Projects und der Recite-Programme, die diese vor allem aus Sicht der beteiligten Städte erworben haben, zögerte die Kommission, mit dem Auslaufen dieser beider Projekte 1993 in die nächste Förderperiode 1994-1999 erneut eine städtische Dimension zu integrieren. In den Planungs-Entwürfen zur Förderperiode bis 1999 war keine speziell auf die Städte abzielende Gemeinschaftsinitiative vorhanden (Tofarides 2003: 67). Wie oben erwähnt war EU-Kommission bei ihrem Versuch, im Zuge der Maastrichtverhandlungen eine Kompetenz für eine EU-Stadtpolitik im Primärrecht zu verankern, im Rat deutlich gescheitert. Vor diesem Hintergrund wollte die Kommission jede Form von europäischer Stadtpolitik vermeiden und diese Kompetenzen komplett den Mitgliedstaaten überlassen, die damit für einen ausreichenden Einbezug ihrer Städte verantwortlich waren.

Das entsprechende Grünbuch der Kommission „Die Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds“ von 1993, verursachte entsprechend kritische Reaktionen der betroffenen gesellschaftlichen und öffentlichen Akteure (Tofarides 2003: 68f). Neben den Vertretern der kommunalen Ebene und ihren Verbänden war vor allem das europäische Parlament, das sich für eine urbane Dimension und ein spezifisches Programm für Städte einsetzte (I_EUK 2005: 24).

Die Kommission reagierte auf diesen Druck indem sie erneut unter Art. 10 der EFRE-Verordnung und außerhalb der Regelförderung ein entsprechend gestaltetes Programm entwickelte, die „Gemeinschaftsinitiative für städtische Gebiete“ mit dem Programmnamen „Urban“¹⁰⁶. Im Juni 1994 wurde die Gemeinschaftsinitiative Urban für die Förderperiode 1994-1999 formal angenommen.

Grundlage von Urban, das gezielt Städte und Agglomerationen ansprach, waren vor allem die Erfahrungen aus den Urban Pilot Projects. Gerade die städtischen Ballungsgebiete, so die Kommission in den einschlägigen Dokumenten, waren mit Verwirklichung des einheitlichen Binnenmarktes und anderer Integrationsvorhaben mehr denn je Zentrum für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungen, positiver sowohl als auch negativer (EU 2003b, I_EUK 2005: 6). Die Gemeinschaftsinitiative Urban wurde dem Strukturfonds EFRE zugeordnet. Dem entsprechend ist für die Beratung der Kommissionsvorlage zur

¹⁰⁶ Zitate von der Internetseite <http://ica.cordis.lu/search/index.cfm?fuseaction=prog.simplifiedocument&PG_RCN=1229964&CFID=3163577&CFTOKEN=37810117>, 6.4.06.

Durchführung von Urban gemäß 1260/1999/EG Art. 48 der „Ausschuss für die Entwicklung und Umstellung der Regionen“ zuständig.

Die erste Programmphase lief von 1994 bis 1999. Zielgebiete waren „neighbourhoods of extreme deprivation“¹⁰⁷ in Städten von mindestens 100.000 Einwohnern. Die EU-Verordnung des Rates 1260/1999/EG Art. 20 Abs. b bestimmt als Förderziele die „wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtviertel zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung“. Insofern wurde über diesen sekundärrechtlichen Rechtsakt und außerhalb der Regelförderung eine gewisse Kompetenz der EU-Ebene zu einer europäischen Stadtentwicklungspolitik verankert. Nicht zuletzt dadurch, dass die Mittel der Gemeinschaftsinitiativen gemäß 1260/1999/EG Art. 20 Abs. 3 unabhängig von den Ziel 1- oder 2-Regionen vergeben werden konnten, wurde auch tatsächlich ein ganz Europa erfassender Programmschnitt möglich. Damit wurde Urban für alle Städte innerhalb der EU interessant.

In dieser Phase konzentrierte sich Urban vor allem auf verelendete Stadtviertel und integrative Maßnahmen zur sozialen Eingliederung benachteiligter Teile der Wohnbevölkerung (EU-K 2002e: 3f). Insgesamt liefen im Rahmen von Urban 118 Projekte mit einem Gesamtfördervolumen 1,8 Mrd. ECU, wobei 891 Mio. ECU von der EU-Ebene stammten. Die restlichen Mittel waren additive Fördermittel, sowohl von verschiedenen staatlichen Ebenen wie auch von privaten Akteuren¹⁰⁸. Über 40% der einzelnen Projekte adressierten innerstädtische Gebiete, 20% historische Viertel von besonderem kulturellen Wert und über 30% Stadtrandzonen mit besonderen Problemen, wie Industriebrachen oder Plattenbauviertel¹⁰⁹. Durch Urban konnten nicht nur ganze Kommunen, sondern auch einzelne Quartiere bzw. Stadtteile Fördermittel erhalten. Die in Urban geförderten Gebiete waren im Schnitt 5,8 Quadratkilometer groß¹¹⁰. Von den bewilligten Projekten lagen 56% in Ziel 1-Gebieten, weitere 27% innerhalb von Ziel 2 und 17% außerhalb von Regelförderungsgebieten (EU-K 2002e: 15). Herauszuheben ist, dass in den Urban-Projekten ein „explicit commitment in embracing local citizens in the development and implementation of the programmes“¹¹¹ gegeben war.

Wie erwähnt, sollte die Zivilgesellschaft auch in der Regelförderung vor allem über die Begleitausschüsse integriert werden. Aber hier in der Gemeinschaftsinitiative konnte die EU-Kommission dies mit wesentlich mehr Nachdruck verfolgen und so wurde die tatsächliche Beteiligung der lokalen Behörden, sowie der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure

¹⁰⁷ Zitat aus <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/initiative/src/intro.htm>, 16.10.05.

¹⁰⁸ Zahlen von der Seite <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/initiative/src/intro5.htm>, 16.10.05.

¹⁰⁹ Zahlen siehe FN 110.

¹¹⁰ Siehe FN 109.

¹¹¹ Siehe FN 109.

vor Ort eines der Auswahlkriterien für die Anträge (EU-K 2002e: 4, 20). Insgesamt lebten 3,2 Mio. EU-Bürger in Urban-Fördergebieten. In einigen Regionen, z.B. im deutschsprachigen Raum, entwickelte Urban eine derartige Dynamik, dass daraus ein Städtenetzwerk entstand, welches den Austausch von Informationen sowie die gegenseitige Unterstützung bei der Programmumsetzung zum Ziel hatte¹¹².

Für die europäische Kohäsionspolitik bedeutete die Gemeinschaftsinitiative Urban eine weitere geographische Ausdifferenzierung, die EU-Kohäsionspolitik wurde noch kleinteiliger. Wie oben erläutert wurde ist im Laufe der Zeit eine Entwicklung von der Substitution nationaler Programme hin zur direkten Förderung regionaler und später auch lokaler Strukturmaßnahmen fest zu stellen. Mit Urban wurden nun Förderungen auf Stadtteilebene möglich. Damit wurde in gewissem Maße der gesellschaftlichen Entwicklung entsprochen. Die fortschreitende soziale Ausdifferenzierung ließ auch in statistisch reichen Städten sozial prekäre Gebiete entstehen. London mit seinen „pockets of deprivation“, das Beispiel wurde erläutert, war hier sicherlich ein Vorläufer. Die Einkommensdifferenzen zwischen dem Brüssler Stadtkern und den Außenbezirken, bestimmte Banlieus von Paris oder Berliner Stadtteile wie Neukölln oder Wedding sind sicherlich ebenso gute Beispiele dafür, dass eine regional angelegte Förderpolitik den aktuellen Entwicklungen in der Gesellschaft allein nicht gerecht werden kann (I_EUK 2005: 16, 18). Vielmehr müssen bestimmte EU-Förderinstrumente in der Lage sein entsprechend kleinteilige Projekte auf Stadtteil-Ebene abzuwickeln. Zum anderen müssen diese EU-Förderinstrumente auch außerhalb der Zielgebiete der Regelförderung einsetzbar sein.

Die Kommission förderte in diesem Zusammenhang die direkte Übertragung von Verantwortung auf die Städte, z.B. durch die Diskussion direkter Projektabschlüsse zwischen der Kommission, der nationalen und der lokalen Ebene im Rahmen von „tripartite contracts“.

Auf Seiten der europäischen Städte führte Urban dazu, die Handlungsmöglichkeiten für sich zu entdecken. Die Vorreiterrolle der englischen Städte, die aufgrund der schlechten Beziehungen zur eigenen nationalen Ebene stärker als andere auf zusätzliche Finanzierungs- und Handlungsoptionen angewiesen waren, wurde bereits erwähnt. Urban trug durch seinen europaweiten Zuschnitt entscheidend dazu bei, dass auch außerhalb der Regelförderungsgebiete Städte auf die Möglichkeiten, die die EU bot, aufmerksam wurden. Die Fördermöglichkeiten durch Urban boten nicht zuletzt auch stadt-internen Skeptikern gegenüber städtischen „Europa-Aktivitäten“ ein überzeugendes Argument.

Ferner ermöglichte Urban auch auf der Projektebene direkte Verbindungen zwischen den Städten und der EU-Kommission. Die Programmierung, Durchführung und Evaluation von Urban-Projekten erforderte diese direkten Kontakte ausdrücklich. In gewissem Sinne zwang

¹¹² Siehe <<http://www.deutscher-verband.org/seiten/urban-netzwerk/default.asp>>, 16.10.05.

Urban insofern die Städte dazu, sich unabhängig von übergeordneten regionalen oder nationalen Ebenen gegenüber der EU-Ebene zu positionieren, Projekte mit Einbezug europäischer Inhalte zu entwickeln, entsprechende Kapazitäten aufzubauen und eigene Initiativen zu entwickeln.

▪ Urban II

Mit dem Beginn der neuen Förderperiode von 2000-2006 versuchte die Kommission erneut die Gemeinschaftsinitiative Urban in der Regelförderung aufgehen zu lassen, bzw. kein gesondertes Kohäsions-Programm für Städte aufzulegen. Allerdings setzte sich wiederum vor allem das Europäische Parlament für ein auf Städte zielendes Programm ein und „hat praktisch erzwungen, dass man eine neue Runde von Urban auflegt“ (I_EUK 2005: 26). Die Gemeinschaftsinitiative wurde unter dem Namen Urban II verlängert und eine zweite Förderphase ausgeschrieben.

Wie in der ersten Phase adressierte auch Urban II hauptsächlich ökonomische Probleme, jedoch veränderte sich der Fokus. Waren wirtschaftliche Aspekte von URBAN vor allem aus der Perspektive der benachteiligten Quartiere gesehen worden, und somit eher beiläufig adressiert, ging es in Urban II verstärkt um die „Ausarbeitung und Anwendung von innovativen Strategien“¹¹³ zur wirtschaftlichen Weiterentwicklung. Hauptkriterium bei der Vergabe war also nicht länger (nur) die extremen Benachteiligung eines Stadtgebiets, sondern ebenso eine im Vergleich neuartige Idee, derartige Probleme zu bekämpfen. Die vorher nötige Mindesteinwohnerzahl von 100.000 wurde auf 20.000 im tatsächlichen Programmgebiet verringert, was den Zugriff kleinerer und mittlerer Städte auf die Fördermittel ermöglichte. In Ziel 1-Gebieten konnte die Förderung bis zu 75% der gesamten Projektkosten betragen, in anderen Gebieten maximal 50%. Im Rahmen von Urban II wurden 70 städtische Gebiete gefördert.

Das Vorschlagsrecht für ein bestimmtes Projekt gegenüber der EU-Kommission lag, gemäß der entsprechenden allgemeinen Regelungen in der „allgemeinen Rahmenverordnung zu den Strukturfonds 1260/1999/EG“ (EU-Verordnung 1999), in dieser Förderperiode bei den Mitgliedstaaten. Wie die Auswahl der städtischen Gebiete, die an einer Teilnahme an Urban II interessiert waren, für den nationalen Antrag bzw. Förderplan bei der EU-Kommission innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten geregelt wurde, blieb diesen überlassen¹¹⁴. Einige, z.B. Frankreich, veranstalteten nationale Wettbewerbe und forderten die Städte zur Einreichung von Bewerbungen ein. Andere installierten, wie in Deutschland, regional strukturierte Verfahren, in denen in einem „nationalen“ Wettbewerb ein Projekt pro Bundesland ausgewählt wurde. Wieder andere, wie Dänemark, gingen nach rein statistischen Auswahlverfahren vor (EU-K 2002e: 14f).

¹¹³ Zitat von der Internetseite <<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/g24209.htm>>, 20.5.05.

¹¹⁴ Siehe FN 115.

Ähnlich wie in der Regelförderung sollten die Vertreter aller relevanten Ebenen gemeinsam den Förderplan erstellen, der dann von der nationalen Ebene der Kommission zur Entscheidung vorgelegt wurde. Diese beschloss dann nach Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten die tatsächlichen Förderkonzepte (ebd.: 12ff). In der Programmierungsphase, also bei der konkreten Gestaltung der Projekte, wird die Rolle der lokalen Behörden betont: „Die lokalen Behörden erstellen gegebenenfalls in Partnerschaft mit den regionalen und nationalen Behörden ein Programm im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative (...), das eine innovative Stadtentwicklungsstrategie vorsieht“¹¹⁵. Darüber hinaus sollte, ebenfalls wie in der Regelförderung, ein Begleitungsausschuss gegründet werden, in dem Vertreter der durchführenden lokalen Behörden, lokaler NGOs der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie, wiederum „gegebenenfalls“, Vertreter regionaler und nationaler Ebenen vertreten sein sollten¹¹⁶. In 80% der durchgeführten Projekte sind nach EU-Kommissionsangaben Bürger an der Gestaltung der Projekte beteiligt, darüber hinaus sind sie sehr oft in den Begleitungsausschüssen vertreten (EU 2003b: 7). Eine genaue Untersuchung über die tatsächliche Beteiligung vor Ort steht allerdings noch aus.

Auch die Bürgerbeteiligung wird wiederum an die Begriffe wie „Effizienz“ (ebd.) gekoppelt. Sie bringen eigene Ressourcen und Know-how ein und kontrollieren darüber hinaus das Handeln der öffentlichen Akteure. Fernerhin wird über diese Bürgerbeteiligung auch ausdrücklich das Ziel verfolgt, die Legitimation von EU-Politik zu verbessern: Die Bürger erfahren durch eine derartige Beteiligung EU-Politik direkt und können so auf der konkreten Ebene an der Anwendung und Weiterentwicklung derselben mitwirken (EU 2006a: 14).

Insgesamt sind für die Urban II Gemeinschaftsinitiative 728,3 Mio. Euro bereitgestellt, was, unter Berücksichtigung der additiven Mittel anderer Akteure, zu einem Gesamtfördervolumen von 1,6 Mrd. Euro führen soll¹¹⁷. 8% dieser Summe, also ca. 128 Mio. Euro werden voraussichtlich vom Privatsektor getragen (EU-K 2002e: 34). 44% der Projekte betrafen Innenstadtbereiche, 39% Stadtrandzonen und 11% die gesamte Stadtfläche. Die Projekte sind mit 39% auf Ziel 1, mit 27% auf Ziel 2 und 34% auf Gebiete außerhalb der Regelförderung nahezu gleichmäßig verteilt (vgl. Frank 2005). Dies bedeutet eine wesentliche Verschiebung der Fördermittel von Ziel 1- Regionen, die in der ersten Phase von Urban noch 56% Prozent erhielten, zu Gunsten der Projekte außerhalb der Zielgebiete, da der Wert der Ziel 2-Projekte mit 27% stabil bleibt. Rund ein Drittel, 34% des gesamten Budgets, fördert Städte außerhalb der Regelförderung.

¹¹⁵ Siehe FN 115.

¹¹⁶ Siehe FN 115.

¹¹⁷ Da die Projektphase von URBAN II zum Zeitpunkt, während diese Arbeit verfasst wird, noch nicht abgeschlossen ist, sind die hier verwandten Zahlen lediglich vorläufigen Charakters. Zahlen von der Seite <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/budget_en.htm>, 20.5.05.

Was generell für die Regelförderung festgestellt wurde, gilt auch für die Urban Gemeinschaftsinitiative: Zu Beginn ist die Förderung noch sehr stark auf die benachteiligten Stadtgebiete gerichtet, und Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut und „Gettho“-Bildung stehen im Zentrum. Und ebenso wie in der Regelförderung, wurde eine stärkere Beteiligung wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure gefordert. Im Laufe der Zeit werden jedoch wirtschaftliche Förderbedingungen, verbunden mit Begriffen wie Innovation, Unternehmertum und Wettbewerbsfähigkeit noch deutlicher als in der Regelförderung in den Mittelpunkt gerückt.

Die Forderungen nach innovativen Strategien zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, auch im deutschsprachigen Raum eng verbunden mit dem Ruf nach dem „entrepreneur“, bezogen sich nicht nur auf den Wirtschaftssektor. Auch von den öffentlichen Akteuren wurden konkrete ökonomische Ziele, wie Maßnahmen für eine rationalisierte Verwaltung und eine verbesserte öffentliche Auftragsvergabe, eingefordert. Zwar wurden in dieser Projektphase auch soziale Kriterien weiter ausdifferenziert - zum Beispiel wurden die Geschlechtergerechtigkeit und eine verbesserte städtische Umwelt mit in die Auswahlkriterien aufgenommen - doch trotz dieser Ergänzung der Ziele ist eine Verlagerung, von einer Politik des sozialen Transfers hin zu einer Politik der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, in den einschlägigen Dokumenten und Äußerungen deutlich festzustellen (z.B. EU-K 2002e: 11f, EU 2003b, 2006a).

Dem entsprechend gehen Fördermittel verstärkt in Projekte, die soziale Brennpunkte bzw. die Menschen in sozialen Rand- und Notlagen in den Städten in den meisten Fällen nur sehr indirekt adressieren, zum Beispiel bei der Förderung von hoch innovativen KMUs in Graz oder von „high-tech start-ups“ in Bremerhaven (siehe EU 2003b, EU-Dokument 2003: 18, 32). Die unter dem Stichwort „excellency“ laufende direkte Förderung von herausragenden wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Projekten findet im Zusammenhang mit der Lissabon-Agenda statt und wird in Zukunft, aller Wahrscheinlichkeit nach, noch im Finanzvolumen zunehmen. Insbesondere wenn derartige Förderprojekte in Gebieten liegen, die nicht Regelförderungsfähig sind, kann daraus geschlossen werden, dass die ökonomisch orientierte Förderung gegenüber der sozial orientierten Förderung an Bedeutung gewinnt.

3.4.2.4 Zusammenfassung: Die Städte und die EU-Kohäsionspolitik

Vor 1988 wurde die europäische Kohäsionspolitik als Supplement der nationalen Regionalpolitiken gestaltet. Die Mittelzuteilung fand durch intergouvernementale Verhandlungen im Rat statt, die Nationalstaaten konnten über die Mittel nahezu frei und nach eigenen Zielsetzungen verfügen.

In der Zwischenzeit konnte die EU-Ebene ein europaweit akzeptiertes Konzept für die Kohäsionspolitik etablieren, das einer den nationalstaatlichen Einzelpolitiken übergeordneten Logik folgt. Dies gelang vor allem durch die Festschreibung der regionalen Ebene in

Verbindung mit definierten statistischen Werten als Grundlage für die Verteilung der Mittel, die Durchsetzung bestimmter, EU-weit gültiger Förderkriterien und Planungsverfahren sowie der Integration der verschiedenen Förderinstrumente im Rahmen des Gesamtkonzepts der EU-Strukturfonds.

Die EU-Ebene Kommission kann die nationale Ebene nicht direkt anweisen, wie sie ihre Regionalpolitik(en) auszugestalten hat. Ebenso wenig können die Mitgliedstaaten ihre Regionen oder Kommunen zwingen, Projekte mit Erfolgsaussichten bei einer bestimmten EU-Ausschreibung einzureichen. Durch das Fehlen „harter“ Sanktionsmechanismen ist die EU-Ebene gezwungen, im Bereich der Kohäsionspolitik mit „weichen“ Mitteln zu steuern: Zielformulierungen und Förderkriterien lenken die Auswahl der Projekte und steuern so indirekt die Maßnahmen vor Ort, wobei finanzielle Anreize die Akteure verschiedener Ebenen letztlich zur Zusammenarbeit bewegen sollen. Hierbei werden durch das Partnerschaftsprinzip und die Begleitausschüsse Ebenen-übergreifende Kommunikations- und Koordinationsprozesse eingerichtet und unterstützt.

Vor allem die EU-Kommission versuchte im Laufe der Zeit ihre Kompetenzen in der EU-Kohäsionspolitik auszuweiten, Entscheidungsmonopole der mitgliedstaatlichen Ebene abzubauen und subnationale Akteure einzubinden. Dies ist insofern gelungen, als sich die regionale Ebene, sowie in zunehmendem Maße auch die kommunale Ebene, durchaus als Akteure in der Kohäsionspolitik durchgesetzt haben. Allerdings hat sich die nationalstaatliche Ebene, wie oben dargestellt, spätestens mit der Förderperiode von 2000-2006 wieder in der entscheidenden Schlüsselposition positioniert, was die generelle Verteilung der Finanzmittel und die Verabschiedungen der Förderprogramme angeht. Es wurde allerdings auch herausgearbeitet, dass die nationalstaatliche Ebene in bestimmten Fällen, die Entstehung der Urban Pilot Projects war hier das markanteste Beispiel, unterlaufen werden kann.

Insofern kann für die EU-Kohäsionspolitik eine Vielzahl von gegenseitigen Abhängigkeit und zahlreichen Interdependenzen der Akteure festgestellt werden, die im EU-Regelsystem im Sinne von „multi-level governance“ miteinander kooperieren müssen (hierzu Abschnitt 2.2), wobei der bestimmende Governance-Modus in diesem Politikbereich stärker dem eines Netzwerks entspricht als dem einer Hierarchie (hierzu Abschnitt 2.3).

Fasst man die vorangegangenen Abschnitte aus der Sicht der europäischen Städte zusammen, so sind mehrere Punkte erwähnenswert: In der EU-Kohäsionspolitik entwickelten sich, sowohl innerhalb wie außerhalb der Regelförderung Förderinstrumente, die sie für Städte direkt zugänglich machten. In der Regelförderung fand im Laufe der 1990er, wie erwähnt, eine deutliche Einbindung der regionalen Ebene statt, was vor allem in Ländern mit keiner oder sehr schwacher regionaler Ebene, wie Großbritannien, dazu führte, dass über die Ziel 2-Förderung erste urbane Zentren in die Kohäsionspolitik integriert wurden. Darüber hinaus

wurde die Kohäsionspolitik im Laufe der Jahre insgesamt immer kleinteiliger. In der Förderperiode von 2000 bis 2006 wurden unter Ziel 2 und Ziel 3 sogar Förderungen auf Stadtteilebene möglich. Den Einbezug der Städte in die EU-Kohäsionspolitik außerhalb der Regelförderung ermöglichten die EU-Kommission und das Europäische Parlament. Zuerst über Art. 10 der Verordnung zur Durchführung des EFRE, und später durch die Gemeinschaftsinitiativen, wurden wie erläutert Programme aufgelegt, die ausschließlich und direkt die Städte ansprachen.

Darüber hinaus versuchte die EU-Kommission eine generelle Kompetenz für eine EU-Stadtpolitik im Primärrecht zu verankern. Allerdings ist dies nicht gelungen. Während sich die Einrichtung einer regionalen Dimension im *Acquis Communautaire* über das Primärrecht bewerkstelligen ließ, wurde die Kompetenz für eine EU-Stadtpolitik von den Mitgliedstaaten nachdrücklich verweigert. Das scheiterte in zentralistischen Staaten, wie Frankreich, vor allem an der nationalstaatlichen, im Falle eines föderalen Staates, wie Deutschland, vor allem am Widerstand der regionalen Ebene, die sich ihre Kompetenzen für die kommunale Ebene nicht nehmen lassen wollten.

Dennoch konnte, wenn auch nicht im Primärrecht, über die Gemeinschaftsinitiativen in gewissem Maß die Kompetenz zu einer EU-Stadtpolitik durchgesetzt werden. Hierbei spielte nicht zuletzt in den jüngsten Förderperioden vor allem das Europäische Parlament, unterstützt durch die Städte und ihre Verbände, eine entscheidende Rolle. Es erzwang wie dargestellt die Weiterführung des konkret auf die Städte zielenden Förderinstrumentes Urban. Dass diese EU-Kompetenzen gegenüber den europäischen Städten durchaus als generell angesehen werden können, zeigt die Entwicklung der Ziele dieser Politik. Ging es zu Anfang vor allem um eine sozialpolitisch orientierte Stadtpolitik, so ist in Veröffentlichungen jüngerer Datums deutlich von ökonomischen Gesichtspunkten die Rede, wobei im Sinne des „sustainable urban development“ allerdings auch andere Ziele erwähnt werden: „The guidelines encourage an „integrated approach“ to Cohesion Policy so that it encourages not only growth and jobs, but also pursues social and environmental objectives“ (EU 2006a: 5). Die EU-Politik gegenüber Städten kann damit nicht mehr einem bestimmten Politikfeld zugerechnet werden. Auch im Bereich der Regelförderung lassen sich bestimmte Komponenten einer EU-Stadtpolitik nachweisen. Wie erläutert wurde, ist die Ausweitung der Fördermöglichkeiten gerade unter Ziel 2 weg von relativ großen Regionen und hin zu einer flexibleren Förderung von kleinteiligen benachteiligten Gebieten in eigentlich wohlhabenden Regionen durchaus auf die Förderung von Städten oder sogar von Stadtteilen gezielt. Und im Rahmen von Ziel 3, im Bereich „Förderung der Humanressourcen und Beschäftigung“, sind Maßnahmen wie erwähnt im gesamten EU-Gebiet außerhalb von Ziel 1 möglich. Auch wenn nach wie vor der Großteil der Mittel in die Ziel 1-Regionen bzw. zugunsten der benachteiligten Bevölkerungsteile vergeben wurde, wuchs der Anteil zur Förderung der

„Wettbewerbsfähigkeit“ beständig. In den Gemeinschaftsinitiativen wurde diese Abkopplung zwischen Fördermitteln und „Armutskriterien“ noch deutlicher als in der Regelförderung vollzogen. Damit wurde die EU-Kohäsionspolitik für alle Städte in der EU interessant.

Insofern lässt sich feststellen, dass sich die EU-Ebene und die europäischen Städte im Laufe der Zeit im Rahmen der Kohäsionspolitik aufeinander zu bewegen. Zwar ist die tatsächliche Rolle der Städte, in Abhängigkeit der nationalen Verhältnisse, sehr unterschiedlich. Doch auch in Staaten, in denen die Städte von der Regelförderung durch die nationalen und regionalen Ebenen ausgeschlossen werden, ergeben sich vor allem über die Förderungen der Gemeinschaftsinitiativen neue Möglichkeiten für eine eigenständige Politik. Neben der EU-Kommission ist auch das Europäische Parlament im Laufe der 1990er in einigen Fällen deutlich für die städtischen Interessen eingetreten.

Für die Städte ergibt sich daraus die Notwendigkeit, einen engen Kontakt mit den betreffenden Stellen auf EU-Ebene zu halten. Informationen über Ausschreibungstermine und Förderkriterien müssen verfügbar gemacht werden. Hierbei ist auch der informelle Kontakt wichtig: wie das Londoner Beispiel gezeigt hat, kann sich ein guter und enger Kontakt zur EU-Kommission für die europäischen Städte auszahlen.

Eine Antrag auf EU-Ebene stellt hohe Anforderungen an die Städte. Zum Beispiel wird die entsprechende Detailkenntnis für die erfolgreiche Antragsstellung benötigt. Werden in einem bestimmten Teil des Antrags bei einem untergeordneten kleinen Auftrag die EU-Vergaberichtlinien nicht beachtet, reicht das zum Scheitern des Gesamtantrags. Die Additionalität der Mittel erfordert eine entsprechende Finanzplanung und Liquidität der Städte, und die in vielen Programmen geforderte Zusammenarbeit mit Akteuren aus anderen Mitgliedstaaten erfordert die notwendigen internationalen bzw. interkommunalen Kontakte. Bereits die Erstellung der Anträge kostet so bereits ein vergleichsweise hohes Maß an Zeit und anderen Ressourcen. Da keine Erfolgsgarantie besteht, bergen die EU-Anträge so auch Risiken für die Stadt.

Dadurch wird das wettbewerbliche Element für die Städte im Regelsystem der EU und vor allem im Zusammenhang mit der EU-Kohäsionspolitik immer stärker, je deutlicher sich die Politik weg von „der Ärmste bekommt“ hin zu „das wirtschaftlich innovativste Konzept gewinnt“ entwickelt. Diese Konkurrenz umfasst hierbei nicht nur die Städte desselben Mitgliedstaates. Gerade in Fällen wie der beschriebenen Gemeinschaftsinitiativen, erfolgten die Ausschreibungen europaweit, auch wenn dieser Wettbewerb in einigen Fällen nachträglich durch Verteilungen nach nationalen Quoten etwas abgeschwächt wurde. Im Falle von Urban reichte die nationale Ebene den Wettbewerbsdruck, wie erwähnt, in den meisten Fällen weiter, indem sie nationale Wettbewerbe veranstaltete. Dies ist eine völlig neue Situation für die europäischen Städte, die damit nicht nur um privatwirtschaftliche

Investoren, sondern auch um öffentliche Zuwendungen konkurrieren müssen, und das nicht nur in Konkurrenz zu den anderen Städten im Staat, sondern im ganzen Binnenmarkt. Hierbei spüren die Städte auch sehr deutlich einen Druck zur Innovation, was neue Projekte und Lösungen angeht.

3.5 Fazit: Die Städte im Mehrebenensystem der EU

In den vorangegangenen Abschnitten wurde anhand zweier verschiedener Politikbereiche herausgearbeitet, dass die EU-Ebene mit verschiedenen Politiken und damit verbundenen Rechtsakten direkt auf die Handlungsmöglichkeiten der europäischen Städte Einfluss nimmt. Wie gezeigt wurde, geschieht dies in erheblichem Maße und unabhängig davon, dass keine primärrechtliche Kompetenz für eine europaweite Stadtpolitik existiert.

Beide betrachteten Politikbereiche regelt dasselbe institutionelle System, das Mehrebenensystem der EU. Dennoch unterscheidet sich der Governance-Modus, mit dem die Handlungen der Akteure koordiniert werden sollen, deutlich. Im Falle der Binnenmarktpolitik sind die Städte in ein stark hierarchisch geprägtes EU-Mehrebenensystem eingebunden. Dieses erlässt, ähnlich den traditionellen nationalstaatlichen Systemen, im „top-down“-Verfahren Rechtsakte, die für die Städte bindend sind. Die Umsetzung und Beachtung der Rechtsakte unterliegt direkt der Kontrolle der EU-Kommission, bei Nichterfüllung können die Städte regresspflichtig gemacht und lokale Maßnahmen gestoppt werden. Die Vertretung der eigenen Interessen der Städte führt hierbei vor allem in der Vertikalen zu Konflikten: Denn eine eigenständige Interessenvertretung greift mindestens formal in die Kompetenzen der Ebenen ein, die im herkömmlichen System die Vertretungsgewalt für die Städte einnehmen. Die daraus entstehenden Konflikte verschärfen sich dann in dem Maße, wie noch unterschiedliche inhaltliche Positionen vertreten werden.

Im Rahmen der Kohäsionspolitik dagegen kann die EU-Ebene, anders als im Falle regulativer Politik, nicht mit „harten“ Mitteln die Durchsetzung von ihr gesetzter Rechtsakte garantieren. Vielmehr muss sie auf „weiche“ Steuerungsmittel zurückgreifen und entsprechende Anreize schaffen. In diesem Bereich ist eine tatsächliche Interdependenz in dem Sinne zu finden, dass eine erfolgreiche Kohäsionspolitik die freiwillige Zusammenarbeit von Akteuren aller Ebenen erfordert. Mit Blick auf die Begleitausschüsse, die Programmplanung und die Evaluierung, ist ein hohes Maß an gegenseitiger Information und Zusammenarbeit erforderlich, mithin also ein deutlich stärkerer Netzwerk-Charakter festzustellen, als dies im hierarchischen Gefüge der Wettbewerbspolitik der Fall ist. Hierbei findet in zunehmendem Maße auch ein direkter Austausch zwischen lokaler Ebene und EU-Ebene statt. Zu diesen eher netzwerkartigen Strukturen, in denen die Ebenen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben

interdependent sind, treten des Weiteren in zunehmendem Maße wettbewerbsartige Elemente.

Dies lässt sich zum einen in der Vertikalen feststellen, wenn die Städte für sich höhere Entscheidungsbefugnisse einfordern, und ihre Interessen mit denen der übergeordneten Ebenen kollidieren. Trotz der gegenseitigen Abhängigkeiten ist so auch im Bereich der redistributiven Kohäsionspolitik in vielen Fällen eine deutliche Konkurrenz zwischen der nationalstaatlichen, der regionalen und der kommunalen Ebene zu sehen. Wie oben ausgeführt wurde, lässt sich in zahlreichen Fällen feststellen, dass übergeordnete Ebenen die Tendenz haben, die Planung und Durchführung der Maßnahmen im Rahmen der Kohäsionspolitik zu monopolisieren und eine Beteiligung der Städte zu verhindern. Die englischen Städte waren Vorreiter dafür, wie die eigenen Handlungsoptionen und Kompetenzen gegenüber der nationalstaatlichen Ebene durch die EU-Kohäsionspolitik erweitert werden konnten. Die deutschen Städte stellen dagegen ein Beispiel dafür dar, wie unter bestimmten Umständen die regionale Ebene die Handlungsmöglichkeiten der Städte einzuschränken versucht.

Zum anderen nimmt in der Kohäsionspolitik auch in der Horizontalen der Wettbewerb zu, wenn die lokalen Akteure untereinander in nationalen, und in bestimmten Fällen europäischen Ausschreibungen um Fördermittel konkurrieren, und so der bereits bestehende Standortwettbewerb im europäischen Binnenmarkt forciert wird. Verstärkt wird dies durch die Tendenz, die Mittelvergabe in der Kohäsionspolitik durch entsprechende Förder- und Auswahlkriterien vom Ziel der „Benachteiligten“ hin zu den „Wettbewerbsfähigsten“ zu verschieben, was wie gezeigt sowohl für die Regelförderung als auch für die Gemeinschaftsinitiativen gilt.

Die unterschiedlichen Arten von Konkurrenz erfordern zwei strategische Ansätze der städtischen Interessenvertretung, die in der Einleitung bereits erwähnt wurden: Zum einen die projektorientierte, zum anderen die politische Interessenvertretung

Die projektorientierte Interessenvertretung findet vor allem im horizontalen Wettbewerb statt. Die Konkurrenz findet sich hier weniger zwischen Akteuren unterschiedlicher Ebenen, sondern zwischen Akteuren auf derselben Ebene. Städte konkurrieren hier mit den anderen Städten um bestimmte Ressourcen, z.B. im Rahmen des Programms Urban. Dies erfordert einen „individuellen“ Ansatz in dem Sinne, sich gegen die anderen Städte durchzusetzen und die konkreten Interessen einer einzelnen Stadt zu vertreten. Damit sind die Möglichkeiten, interkommunal organisiertes Lobbying zu betreiben, stark begrenzt und finden in der Regel über die in der Einleitung erwähnten „Stadt-Umland-Zusammenhänge“ und weniger im Rahmen nationaler oder europäischer Städtenetzwerke statt. Diese sehr stark auf einzelne Projekte vor Ort bezogene Form des Lobbying spielt in Bezug auf die generelle Mitwirkung

von Städten an politischen Entscheidungen in der EU eine deutlich untergeordnete Rolle, wie in Abschnitt 5 noch deutlicher herausgearbeitet wird.

Für die Frage, inwieweit Städte generell und nicht nur auf ein konkretes lokales Projekt bezogen zur Effizienz, Effektivität und Legitimation von EU-Politik beitragen können, ist die Interessenvertretung in der vertikalen Konkurrenz wesentlich interessanter. Die hier gegebenen Möglichkeiten bestimmen, inwieweit hier von positiven Beiträgen der Städte zur EU-Politik ausgegangen werden kann und ob die Einbindung der Städte tatsächlich die Verbesserung der demokratischen Qualität von EU-Politik fördern kann.

Es wurde in den obigen Abschnitten deutlich, dass die europäischen Städte ein über reine Informationsbeschaffung hinausgehendes Interesse an der EU-Politik entwickeln, da diese in vielen Bereichen ihre Handlungsmöglichkeiten bestimmt. Inwieweit die Eingriffe der EU-Ebene für die Kommunen positiv oder negativ im Sinne ihrer Kompetenzen gegenüber anderen staatlichen Ebenen ausfallen, wird von der Situation vor Ort bestimmt (vgl. folgenden Abschnitt 4.1). Doch unabhängig davon, ob es nun aus Sicht der Städte im Einzelnen darum geht, positive Entwicklungen zu initiieren oder zu verstärken, die die Möglichkeiten zu einer selbstständigen Politik erweitern - oder negative Entwicklung zu verhindern - ist deutlich geworden, dass es für die Städte von Interesse ist, die eigenen Positionen direkt auf der Ebene, auf der EU-Rechtsakte entstehen, zu vertreten.

Die Städte können sich hierbei nicht allein auf die übergeordneten Ebenen verlassen. Zum einen fehlt den übergeordneten Ebenen in vielen Fällen schlicht das Wissen, welcher Rechtsakt sich wie auf ein konkretes Vorhaben in einer einzelnen Stadt auswirkt. Zum zweiten vertreten Akteure anderer Ebenen zuerst die eigenen Interessen. Vor dem Hintergrund der spezifischen Probleme urbaner Gebiete und der Pflicht übergeordneter Regionen, auch große ländlich geprägte Gebiete zu repräsentieren, werden oft unterschiedliche Interessen artikuliert. Die Positionen der Städte können dadurch von regionalen Akteuren nicht ausreichend vertreten werden.

Diese Probleme beschränken sich nicht nur auf den Bereich der Politikentstehung, sondern auch auf die Umsetzung: Oft folgt mit der Implementation einer Regelung in nationales Recht die Delegation einer neuen Aufgabe an die Städte oder die Veränderung bereits bestehender Aufgaben. Die hierdurch entstehenden Kosten werden nicht immer durch die entsprechende Zuweisung von finanziellen Ressourcen gedeckt.

Außerdem können die nationalstaatliche oder gegebenenfalls die regionale Ebene aus für sie rationalen Gründen von der Umsetzung einer EU-Regelung absehen bzw. sie nicht konsequent verfolgen und sei es nur deshalb, weil aus der Nicht-Umsetzung kein Schaden entsteht. Dies muss dann aber für die kommunale Ebene nicht unbedingt gültig sein. Dass die EU-Rechtsakte von den Städten unabhängig von übergeordneten Stellen zu Beachten sind, wurde anhand der Kontrollrechte der EU-Kommission weiter oben ausgeführt.

Aufgrund der Eingriffstiefe und eventuell vorhandenen Kompetenzstreitigkeiten mit anderen Ebenen im EU-Regelsystem, was auch die EU-Ebene selbst mit einschließt, entwickeln die Städte also ein Interesse, die eigenen Interessen im Entstehungsprozess der EU-Politik wahrzunehmen, mithin politischer Akteur im oben eingeführten Sinne (Abschnitt 2.1) auf der EU-Ebene zu werden.

Geht man davon aus, dass die Interessen der Städte nicht dieselben sind wie die der regionalen oder nationalen Ebene, so ist eine möglichst direkte und unmittelbare Einflussnahme auf die EU-Entscheidungsfindung aus Sicht der Städte wünschenswert. Vor dem Hintergrund des hierarchischen Governance-Modus, der wie oben festgestellt die institutionellen Rahmenbedingungen in der EU in weiten Teilen bestimmt, stellt sich die Frage, ob die europäischen Städte formalen Zugänge zur Entscheidungsfindung auf EU-Ebene haben, die einen hinreichend substantiellen Einfluss ermöglichen. Hierbei sind zwei Wege der formalen Einflussnahme denkbar:

- Zum einen ein formaler Zugang der Städte zur EU-Ebene, der über das nationale System vermittelt wird. Dies entspricht der herkömmlichen „Delegationsschiene“ staatlicher Systeme über die übergeordneten regionalen und nationalen Ebenen. Es stellt sich die Frage, inwieweit die nationalen Systeme der Mitgliedstaaten ihren Städten die Möglichkeit bieten, direkten Einfluss auf EU-Entscheidungen zu nehmen. Dies soll im folgenden Abschnitt 4 anhand einer vergleichenden Untersuchung von drei exemplarisch ausgewählten Mitgliedstaaten der EU geschehen.
- Zum anderen ein formaler Zugang der Städte direkt zur EU-Ebene und den dortigen Politikprozessen, unabhängig von anderen politischen Ebenen und außerhalb des herkömmlichen nationalen Systems. Damit rückt ein EU-Organ in den Fokus, das oben schon erwähnt wurde: der Ausschuss der Regionen (AdR). Dieser wurde genau zu diesem Zweck gegründet, und soll die Vertretung der subnationalen Interessen, und damit verbunden auch die der Städte, im EU-Politikprozess gewährleisten. wird im folgenden Abschnitt 4 untersucht, inwieweit der AdR aus der Perspektive der Städte diesen formalen Zugang in hinreichendem Maße ermöglicht.

Inwieweit diese beiden Formen formaler Zugänge zu Entscheidungen der EU-Ebene für europäische Städte gegeben sind, wird in den nächsten Abschnitten mit Blick auf die drei ausgewählten Mitgliedstaaten untersucht.

4. Die formalen Einflussmöglichkeiten der Städte auf die Politiken der EU

4.1 Formale Einflussmöglichkeiten auf die EU-Politik I: Über die nationalen Systeme

Im vorangegangenen Abschnitt wurde herausgearbeitet, dass die Städte in zunehmendem Maße ein Interesse an einer Beteiligung an der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene entwickeln, sei es, weil sie durch die EU-Regelsetzung direkt in ihren Kompetenzen und Funktionen betroffen sind, sei es, weil sie durch die EU-Förderpolitik Möglichkeiten sehen, ihre Handlungsoptionen zu erweitern.

Damit stellt sich die Frage, inwieweit die nationalen Systeme ihren subnationalen Ebenen im Allgemeinen, und hier im Besonderen den Städten, den Zugriff auf Entscheidungskompetenzen über einschlägige EU-Rechtsakte und deren Umsetzung gestatten. Anhand von drei Länderfallstudien soll dieser formale Zugriff nun eingehender untersucht werden. Hierbei wurde als Methode ein Vergleich nach dem „most different systems design“ gewählt (Aarebrot/Bakka 1997: 54).

Damit soll in ausgewählten Fällen konkret überprüft werden, inwieweit den Städten der Zugriff auf die Politikprozesse der EU-Ebene durch das nationalstaatliche Regelsystem möglich ist. Durch den Vergleich möglichst unterschiedlicher nationaler Systeme kann festgestellt werden, ob die Beteiligung von Städten an sie betreffenden Entscheidungen auf EU-Ebene in bestimmten Nationalstaaten aus systematischen Gründen besonders begünstigt, oder, im Gegenteil, in besonderem Maße verhindert wird. Ein Vergleich von EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlichen Aufbaus und möglichst verschiedener Verwaltungstraditionen ist in Bezug auf verallgemeinerbare Aussagen besonders Erfolg versprechend. Dabei sollte es sich um Länder mit möglichst unterschiedlichen Staatssystemen sowohl auf nationaler wie auch auf subnationalen Ebenen handeln.

Aus diesem Grund wurde von mir auf die 1991 von Hesse und Sharpe (Hesse/Sharpe 1991) eingeführte und bis heute sehr fruchtbare Unterscheidung (vgl. Vetter/Kersting 2003, Denters/Rose 2005a, Kübler/Heinelt 2005a, Heinelt/Hlepas 2006) dreier verschiedener europäischer „local government systems“ (Hesse/Sharpe 1991: 606) zurückgegriffen. Hesse/Sharpe ordneten in einer empirischen Untersuchung die kommunalen politischen Systeme Westeuropas drei übergeordneten Gruppen zu. Diese drei Gruppen sind:

- Die „anglo-group“: Hier weisen die lokalen Gebietskörperschaften keinen verfassungsrechtlichen Bestandsschutz und eine vergleichsweise schwache politische Bedeutung auf. Auf funktionaler Ebene erfüllen sie allerdings zahlreiche Aufgaben, bei deren Erfüllung sie deutlich unabhängiger vom Zentralstaat sind. Die

Verbindung der beiden Ebenen findet in der Regel auf sektoraler Ebene statt, wo hauptsächlich technische Spezialisten kooperieren, um funktionale Probleme zu bearbeiten (Hesse/Sharpe 1991: 607). Die Anglo-Gruppe umfasst die Staaten Großbritannien und Irland (außerhalb Europas z.B. noch USA oder Neuseeland).

- Die „franco-group“: „Local government enjoys constitutional status, but, for service delivery, it is usually dependent on the assistance and direction of deconcentrated central field agencies“ (Hesse/Sharpe 1991: 606). Die Kommune hat hier eher politische als funktionale Aufgaben und ist als grundlegende politische Einheit des Staatswesens deutlich von den anderen Verwaltungsebenen abgegrenzt. Allerdings sind die Selbstverwaltungskompetenzen und funktionalen Zuständigkeiten sehr begrenzt bzw. in vielen Bereichen gar nicht vorhanden. Die Franco-Gruppe umfasst Staaten wie Frankreich, Italien, Spanien und Portugal.
- Die „northern and middle European group“: Diese Form zeichnet sich als „Mix“ der beiden eben erläuterten Typen dar: Eine vergleichsweise hohe Unabhängigkeit von der nationalstaatlichen Ebene, bei weit reichenden Kompetenzen im funktionalen Bereich, wird von ausgeprägten demokratischen und politischen Aufgaben begleitet, die verfassungsrechtlich abgesichert sind (Hesse/Sharpe 1991: 607). Die nord- und mitteleuropäische Gruppe umfasst Staaten wie Deutschland, Österreich, Niederlande, Dänemark und Schweden.

Neben den Unterschieden im Bezug auf das politische System, müssen die ausgewählten Länder bestimmte Kriterien erfüllen, um ausreichend gleiche Rahmenbedingungen für einen aussagekräftigen Vergleich zu erhalten. Diese Kriterien für die Landesauswahl waren:

- Die Länder mussten verschiedene subnationale politische Ebenen aufweisen, um eine gewisse Regulations- bzw. Kompetenzkonkurrenz entstehen zu lassen. Nur anhand solcher Staaten kann die, auch im Zusammenhang mit dem Ausschuss der Regionen interessante, Frage, ob und wie eine regionale Ebene die Mitwirkung von Städten auf EU-Politikprozesse beeinflusst, untersucht werden. Des Weiteren sollte es mehrere urbane Agglomerationen im jeweiligen Staat geben, um zumindest theoretisch eine Konkurrenzsituation zwischen den Städten zu ermöglichen.
- Die Länder mussten über ein zeitlich hinreichendes Maß an demokratisch legitimer politischer Führung auf kommunaler Ebene verfügen. In vielen Transformationsstaaten in den ost- und mitteleuropäischen Ländern sind die entsprechenden Strukturen noch derart im Umbruch und die Umsetzung des *Acquis Communautaire* auf allen Ebenen noch in einem sehr frühen Stadium, so dass sich substantielle Aussagen zum Verhältnis der einzelnen Ebenen zueinander noch nicht treffen lassen.

- Es musste sich um Staaten handeln, die nicht flächendeckend in der Ziel-1 Förderung der EU-Kohäsionspolitik lagen. Wie oben ausgeführt wurde ist vor allem die Förderung im Rahmen von Ziel-2 Regionen für urbane Gebiete relevant, während Ziel-1 Förderung vor allem flächendeckende und dementsprechend regionale Maßnahmen adressiert.

Durch dieses Untersuchungsdesign kann auch die Annahme, dass europäischen Städten generell ein gemeinsames Interesse unterstellt werden kann, überprüft werden. Wie in Abschnitt 2.4.1 bereits erläutert wurde, sind derartige gemeinsame Interessen die Voraussetzung für eine kollektive bzw. organisierte Interessenwahrnehmung. Fehlt diese gemeinsame Basis, kann nur mehr von einzelstädtischer Interessenvertretung oder der kollektiven Interessenvertretung innerhalb des gleichen Staates, nicht aber von transnationaler, europaweiter Interessenvertretung ausgegangen werden.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wurden die EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien als Fallbeispiele ausgewählt, die in den folgenden Abschnitten untersucht werden.

4.1.1 Deutschland

Im föderalistisch strukturierten Deutschland werden im Staatsaufbau drei verschiedene Ebenen unterschieden. Die so genannte „ortsnahe“ Ebene bilden die Kommunen, zu denen 2004 die 13.862 hauptsächlich ländlichen Gemeinden sowie die 112 kreisfreien Städte zählen. Hinzu kommen 306 Landkreise (Zahlen aus EU-AdR 2004: 65). Diese verfügen über ein gewähltes Gremium, den Kreistag, und übernehmen in ländlichen Gebieten funktionale Aufgaben, die die Möglichkeiten einzelner Kleinkommunen überschreiten, sind politisch aber von untergeordneter Bedeutung. Kreisfreie Städte sind in der Regel Großstädte über 100.000 Einwohner, sie übernehmen die Kreis-Funktionen selbst. Werden im Fortgang der Arbeit deutsche Städte adressiert, so sind damit in der Regel die kreisfreien Städte gemeint. Städte, Kreise und Gemeinden gehören nicht zu den so genannten staatsnahen Verwaltungsebenen, zu denen die Länder als regionale Ebene und der Bund als nationalstaatliche Ebene zählen¹¹⁸.

In der ersten Fassung des Grundgesetzes von 1949 waren die Länder als die hauptsächliche Ebene der politischen Entscheidungen und des politischen Vollzugs vorgesehen. Zumindest im der politischen Entscheidungen fand, auch ohne den Einbezug von Rechtsakten der europäischen Ebene, eine deutliche Verlagerung der Kompetenzen zur Bundesebene hin statt. Allerdings war zumindest auf der Seite der exekutiven Tätigkeiten

¹¹⁸ Aus diesem Grund weist die Bundesrepublik Deutschland aus staatsrechtlicher Sicht in der Vertikalen lediglich einen zweigliedrigen Aufbau aus Bund und Ländern auf, wobei die Kommunen integraler Bestandteil der Länder sind (hierzu z.B. Schäfer 1998: 22 oder Wollmann 2003: 85f).

keine strikte Trennung zwischen den verschiedenen Ebenen vorgesehen (Saller 1999: 41). Vielmehr übernehmen die Länder exekutive Tätigkeiten für den Bund, da ihm in der Regel der entsprechende administrative Unterbau fehlt und werden dafür finanziell aus dem Steueraufkommen des Bundes entschädigt. Dieses Prinzip, „Konnexitätsprinzip“ genannt, gilt auch zwischen Ländern und Kommunen (Kern et al. 2005: 7). Allerdings klagen gerade Vertreter der kommunalen Ebene darüber, dass sowohl der Bund als auch die Länder der kommunalen Ebene zunehmend Aufgaben übertragen, ohne die entsprechenden Mittel bereit zu stellen (ebd.).

Die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern haben sich auch in Bereichen, die ursprünglich getrennt waren, eng miteinander verflochten¹¹⁹. Die Länder haben auf Bundesebene ein gemeinsames Organ, den Bundesrat, dessen Mitglieder von den Landesregierungen bestimmt werden. Dieser ist bei Gesetzesvorhaben, in denen die Kompetenzen der Länder betroffen sind, zustimmungspflichtig. Darüber hinaus gilt die Zustimmungspflicht auch für Gesetze, die zwar die Landeskompetenzen nicht direkt treffen, die Länder aber im Verwaltungsvollzug tangieren. Dadurch, dass der Vollzug von Gesetzen hauptsächlich Landesangelegenheit ist, ist letztlich auch der große Teil der Gesetzesvorlagen zustimmungspflichtig. Welche Materien den Ländern oder dem Bund überlassen sind und welche gemeinsamen oder konkurrierend geregelt werden, ist im Grundgesetz festgelegt. Die Überlappung beider Ebenen nahm auch deshalb immer weiter zu, weil das Bundesverfassungsgerichts gesetzgeberische Eingriffe des Bundes in ausschließliche Kompetenzen der Länder in vielen Fällen für rechtmäßig erklärte¹²⁰, so dass selbst in zentralen Landeskompetenzen bundesrechtliche Regelungen vorliegen (Hesse/Benz 1990: 107, 110).

Die lokale Ebene genießt gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gegenüber den anderen Ebenen das kommunale Selbstverwaltungsrecht, welches in Deutschland eine lange aber nicht ungebrochene Tradition seit Anfang des 19. Jahrhunderts aufweist (hierzu Schäfer 1998: 8ff). Das Selbstverwaltungsrecht beinhaltet, dass die Kommunen „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung (...) regeln“ (Art. 28 Abs. 2)¹²¹. Durch diese „Allzuständigkeit“ auf lokaler Ebene sind die Kommunen in vielen Bereichen letztlich auch die Ebene des Gesetzesvollzugs. Schmidt-Eichstaedt schätzt, dass

¹¹⁹ Entsprechend hat sich auch der Begriff der Politik-Verflechtung als Kennzeichen des deutschen Systems durchgesetzt (siehe z.B. Scharpf 1985: oder Benz et. al. 1992).

¹²⁰ Ein zentrales Argument für den bundesrechtlichen Eingriff in die Politik der Länder ist die „Einheitlichkeit der Lebensgrundlagen“ im gesamten Hoheitsgebiet, die der Bund seit 1969 als Staatsziel zu fördern hat.

¹²¹ Darüber hinaus ist die demokratische Grundordnung der Gemeinde in Art. 28 Abs. 1 GG festgeschrieben. Damit stellt die Kommune die Basis des demokratischen Staatsaufbaus dar und ist die erste Ebene, auf der die Bürger durch freie Wahlen ihren politischen Willen ausdrücken. Dies wurde von den so genannten „Vätern des Grundgesetzes“ durchaus auch als kontrollierendes Element gegenüber einem Machtmissbrauch auf nationaler Ebene gesehen (vgl. Heinz 2005: 3).

von den ausführungsbedürftigen¹²² Gesetzen zwischen 70 und 85% von der kommunalen Ebene zu implementieren sind (Schmidt-Eichstaedt 1994: 102). Insofern ist die Kommune letztlich auch in großen Teilen für die Umsetzung von EU-Recht zuständig (vgl. Seele 1991: 86, Nazarek 2001: 43f und Abschnitt 3).

Um ihren Aufgaben nachkommen zu können, umfassen bereits die grundgesetzlichen Regelungen in Art. 28 GG in gewissen Rahmen auch die finanzielle Eigenständigkeit der Kommunen (hierzu Scherf/Hofmann 2003). Im europäischen Vergleich geht diese verfassungsrechtliche Verankerung eigenständiger Kompetenzen sehr weit (vgl. Saller 1999: 126).

Konkret ist die deutsche Stadt vor allem für die Raum- und Stadtplanung, Umwelt- und Verkehrspolitik sowie die öffentliche Daseinsfürsorge, insbesondere die Sozialpolitik und Gesundheitsversorgung, den primären Bildungsbereich sowie Wasserversorgung und Abfallentsorgung zuständig. Diese Bereiche zählen zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Darüber hinaus können Städte im Rahmen der Gesetze und ihrer finanziellen Möglichkeiten noch weitere Aufgaben wahrnehmen, z.B. im Sport, der Kultur, der örtlichen Wirtschaftsförderung, im Energiebereich oder im Umweltschutz (Kern et al. 2005: 5f).

Inwieweit die kommunale Selbstverwaltung im Spannungsfeld zwischen Vorrang von Gemeinschaftsrecht und Achtung der nationalen Identität des Mitgliedstaates gemäß Art. 6 Abs. 3 EGV Bestandsschutz genießt und inwieweit die kommunale Selbstverwaltung selbst im Rahmen des Subsidiaritäts-Gebotes in der EU gilt, ist juristisch umstritten (vgl. Nazarek 2001: 27ff)¹²³. Doch unabhängig davon, wie der Stand juristischer Definition der Dinge ist: Wie im vorangegangenen Abschnitt 3 gezeigt wurde, greift EU-Recht essentiell und nachhaltig in die Handlungsmöglichkeiten deutscher Kommunen ein, auch ohne eine primärrechtliche Kompetenzzuweisung.

Die Zuständigkeit für die Oberaufsicht über die kommunale Ebene liegt im deutschen föderalistischen System gemäß Art. 70 GG im Regelfall bei den Ländern. Sie sind in der Hauptsache für den rechtlichen Rahmen verantwortlich, in dem die Kommunen ihren Aufgaben nachgehen können (Kost/Wehling 2003). Als einige wichtige Punkte seien hier der Zuschnitt der Gemeindegrenzen, die Erstellung der Kommunalverfassungen sowie die Kontrolle der Kommunalhaushalte erwähnt. Damit einhergehend treten die Länder gegenüber dem Bund als Sachverwalter ihrer Gemeinden auf.

¹²² Ausführungsbedürftig meint hier, dass dieses Gesetz zur Entfaltung seiner Wirkung der Tätigkeit oder Unterlassung einer öffentlichen Dienststelle bedarf (Schmidt-Eichstaedt 1994: 100).

¹²³ Zur Bewertung der deutschen kommunalen Eigenständigkeit gegenüber Regulierungen der EU-Ebene unter der besonderen Berücksichtigung der kommunalen Selbstverwaltung siehe Schäfer 1998, Saller 1999, Nazarek 2001, Rechlin 2004.

Die Kommunen verfügen auf Bundesebene über keine direkten und formalen Rechte auf Beteiligung an den Entscheidungsprozessen. Sie können sich „allenfalls als Lobbyisten über die kommunalen Spitzenverbände“ (Wehling/Kost 2003: 8) beteiligen. Allerdings sind seit Mitte der 1970er Jahre Anhörungsrechte der kommunalen Spitzenverbände zu einschlägigen Gesetzesvorhaben in den Geschäftsordnungen der Ministerien und des Bundestages verankert. Ähnliche Regelungen existieren auf der Ebene der Länder. Allerdings werden diese Regelungen, zumindest aus Sicht kommunaler Vertreter, auf keiner Ebene ausreichend beachtet (Rechlin 2004: 28f).

Genauso wie die Länder die Kommunen gegenüber dem Bund vertreten, haben sie diese Kompetenz auch gegenüber supranationalen Ebenen und dementsprechend auch gegenüber der EU. Hierbei können sie diese Vertretung in direkter Weise vornehmen: Gemäß dem so genannten Europaartikel Art. 23 GG entscheiden die Bundesländer Angelegenheiten der EU, die ausschließlich ihre Kompetenzen betreffen im Bundesrat ohne Einfluss der nationalen Ebene¹²⁴. Der Bund übergibt seine Vertretungsrechte auf der EU-Ebene an einen vom Bundesrat bestimmten Vertreter, der, unter Wahrung „der gesamtstaatliche(n) Verantwortung des Bundes“ (Art. 23 Abs. 6 GG), dann an den entsprechenden Ratssitzungen auf EU-Ebene teilnimmt. Damit wurde die alleinige Zuständigkeit der Länder bei EU-Politiken, die ihre Kompetenzbereiche betreffen, hergestellt. Auch wenn diese Beteiligung im Entscheidungspotenzial den ursprünglichen Rechten der Länder gegenüber dem Bund nicht äquivalent sind (vgl. Börzel 2002: 124, Böttcher/Krawczynski 2002: 86), so ist eine derartige Beteiligung der regionalen Ebene im Vergleich der Mitgliedsländer dennoch sehr weitgehend.

Entsprechende Anhörungs-Rechte für Kommunen bezüglich europapolitischer Fragestellungen oder Gesetzesvorhaben gibt es nicht. Die Vertretung der eigenen Interessen auf EU- bzw. Bundesebene erfolgt für Kommunen formal nur über das jeweilige Bundesland (Rechlin 2004: 26). Allerdings wird diese Vertretung sehr kritisch beurteilt, vor allem weil die Länder bis auf die Stadtstaaten im Regelfall keine urbanen Interessen vertreten können, zum anderen, weil die Länder auf ihre Kompetenzen in diesen Entscheidungsbereichen beharren, und den Städten eigene Mitspracherechte verwehren (I_FRA 2003: 133, 140, I_MÜN 2003: 60, siehe auch Kübler/Michel 2006: 231).

¹²⁴ Da die EU mit fortschreitender Integration ebenso in die Landeskompetenzen wie in die kommunalen Kompetenzen eingriff, konnten die Bundesländer ihre im deutschen System vorhandenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen gegenüber der EU-Ebene nicht aufrechterhalten. Daher setzten sie sich vehement für eine entsprechende Regelung im Grundgesetz ein. Mit den Grundgesetz-Reformen im Zuge der deutschen Einheit und der Umsetzung der aus der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht 1992 resultierenden Verpflichtungen wurde eine entsprechende Kompetenz mit Art. 23 Abs. 5 und Abs. 6 im Grundgesetz verankert (hierzu Sturm/Pehle 2001: 76ff).

4.1.2. Frankreich

In Frankreich existiert ein Staatsaufbau in vier Ebenen, deren vorstehende Räte, die „conseils“, jeweils durch direkte Wahlen legitimiert sind. Die unterste Ebene bilden 2004 die 36.621 Kommunen bzw. „communes“, darauf folgen die 100 „départements“¹²⁵, die 22 „régions“ (Zahlen aus EU-AdR 2004: 86) und schließlich die nationale Ebene. Der „ortsnahen“ Ebene können die Kommunen sowie zahlreiche interkommunale Kooperationen (siehe weiter unten) zugerechnet werden. Die „départements“ und die Regionen können, wie im Folgenden noch erläutert wird, als staatsnahe Ebenen angesehen werden.

In den letzten 20 Jahren, insbesondere seit Ende der 1990er, vollzog sich ein bemerkenswerter Wandel in den Strukturen der V. Republik, die lange Zeit als Musterbeispiel für einen zentralistischen Einheitsstaat (beispielsweise Seele 1991: 152) galt. Grundlage hierfür war die zentralistisch-etatistische Maxime vom einheitlichen französischen Staat, der jedem Franzosen überall im gesamten Staatsgebiet die gleichen und einheitlichen Bedingungen und Rechte garantiert. Im zentralistischen Staat war der alleinige Ursprung allen französischen Rechts die nationale Ebene. Die staatliche Souveränität war unteilbar und konnte lediglich delegiert werden (Hesse/Benz 1990: 96). Nachrangige staatliche Stellen waren dementsprechend lediglich mit dem Vollzug der „Pariser Entscheidungen“ betraut. Verstärkt wurde dieser Zentralismus durch die starke Stellung der Exekutive. Im so genannten „System des rationalisierten Parlamentarismus“ (hierzu Grote 1995: 113ff) wurden der Regierung, und insbesondere dem Präsidenten, auch in legislativen Bereichen weit reichende Kompetenzen eingeräumt.

Bei der Durchführung der Gesetze sind die verschiedenen Verwaltungsebenen im Staatsaufbau gemäß Art. 72 der französischen Verfassung (FV) unabhängig von einander¹²⁶. Dies impliziert, dass die Zuständigkeiten der subnationalen Gebietskörperschaften zumindest formal-juristisch sehr scharf von einander abgegrenzt werden (I_AFCCRE 2004: 48). Diese Selbstständigkeit im administrativen Vollzug wird administrative Freiheit genannt. Wie erwähnt ging dies allerdings nicht mit politischer Entscheidungsgewalt einher, die legislativen Entscheidungskompetenzen blieben der nationalstaatlichen Ebene vorbehalten. Lediglich in der Ausführung ihrer Aufgaben galt das Freiheitsrecht, doch wurde es hier umso radikaler ausgelegt, was zu einigen Unstimmigkeiten führte: „The absence of a minimal definition of power sharing“ (Hoffmann-Martinot 2003: 158) zwischen den verschiedenen subnationalen Ebenen verursacht ein bis heute andauerndes „Kompetenzgerangel“ zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften, welches durch die zunehmende

¹²⁵ Hier sind die vier „départements“ und Kommunen in den Übersee-Gebieten Frankreichs eingerechnet. Die „départements“ erfüllen dort auch die Funktionen der Regionen.

¹²⁶ „Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre“ (Art. 72 FV, (RF 2005).

Überlappung der verschiedenen territorialen und funktionalen Grenzen verstärkt wird (Braumann/Elineau 2003: 7).

Um das Entscheidungsmonopol der nationalstaatlichen Ebene trotz „administrativer Freiheit“ abzusichern, standen die subnationalen Gebietskörperschaften in Frankreich unter „harter“ Kontrolle: Durch ein System direkt von der Regierung bestimmter Präfekten, die bedeutende Genehmigungs- und Kontrollbefugnisse in Verwaltungsangelegenheiten hatten, sicherte sich die Zentralregierung Einfluss auf administrative Maßnahmen bis auf die unterste Ebene (Kempf 1999: 324ff). Darüber hinaus hatte die zentralstaatliche Verwaltung in vielen Bereichen die Hoheitsgewalt, die in anderen Staaten auf lokaler oder regionaler Ebene angesiedelt waren, zum Beispiel im Gesundheitswesen, Transport und weiten Teilen der Versorgung. Damit sollte, vor allem im Bereich der Daseinsfürsorge, eine vergleichbare Qualität im ganzen Staatsgebiet gesichert werden. Die dort tätigen öffentlichen Unternehmen waren in der Regel nationalstaatliche Unternehmungen, die dort Beschäftigten dem entsprechend direkt von „Paris“ angestellt¹²⁷.

Dieser starke Zentralismus im System der V. Republik, bestehend seit der Verfassungsreform vom 4.10.1958, wurde in zwei Reform-Phasen aufgeweicht: Die erste fand ihren Höhepunkt in den so genannten „Defferre“¹²⁸-Gesetzen (hierzu Muret 1986, Bioulac/Muret/Pierot 1988), die zweite mit der Verfassungsänderung vom 17.3.2003. Die beiden Gesetzesänderungen zu Grunde liegende Entwicklung wird als „décentralisation“¹²⁹ bezeichnet. Sie umfasst vor allem die Übertragung von politischen Entscheidungskompetenzen an bestehende oder neu zu schaffende subnationale Gebietskörperschaften, die von direkt gewählten politischen Gremien im Rahmen der Gesetze geführt werden (vgl. Hesse/Benz 1990: 97).

Die Reformvorhaben in den 1980ern waren eine Reaktion auf die Anforderungen der ökonomischen und gesellschaftlichen Zwänge nach regionalen Handlungskompetenzen, für die weder die nationale noch die lokale Ebene passend waren: „L'état est trop loin et la grande majorité des communes trop petites pour agir“¹³⁰ (Bioulac/Muret/Pierot 1988: 135). Darum wurden zum einen die Regionen als dritte subnationale Ebene eingeführt. Sie blieben in ihren ersten Jahren jedoch vergleichsweise konturlos, auch wenn ihre Bedeutung, vor

¹²⁷ Was dazu führt, dass trotz der Zentralstaatlichkeit 98 Prozent des Personals auf nationalstaatlicher Ebene außerhalb von Paris beschäftigt ist (Hoffmann-Martinot 2003: 160).

¹²⁸ Benannt nach dem damaligen „ministre de l'intérieur et de la décentralisation“ Gaston Defferre. Zentral war hier das „Loi du mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions“.

¹²⁹ Zu Unterscheiden ist die „décentralisation“ vom älteren Konzept der „déconcentration“, welches die Verteilung der Verwaltungsmacht von Paris auf die nachgeordneten Verwaltungseinheiten meint (Hesse/Benz 1990: 97). Eine sehr umfassende Seite, die die Geschichte der „décentralisation“ bzw. „déconcentration“ bis ins 18te Jahrhundert zurückverfolgt, findet sich unter <<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/chronologie/>>, 15.3.06.

¹³⁰ „Der Nationalstaat ist zu weit entfernt und die große Mehrheit der Gemeinden zu klein um zu Handeln“, eigene Übersetzung.

allem im wirtschaftspolitischen Bereich und nicht zuletzt durch die Entwicklungen im Zusammenhang mit der EU-Kohäsionspolitik, später deutlich steigen sollte (Kempf 1999: 326). Darüber hinaus wurden vor allem die Zuständigkeiten der „départements“ gestärkt, die letztlich in dieser Reformphase die meisten Kompetenzen dazugewannen. So wurde zum Beispiel die Durchführung von Sozial- und Gesundheitsmaßnahmen mit dem Gesetz vom 22. Juli 1983 von der nationalstaatlichen Ebene nahezu vollständig auf die „départements“ übertragen (Bioulac/Muret/Pierot 1988: 140). Darüber hinaus erhielten sie erweiterte Kompetenzen in der Raumplanung, dem Umweltschutz, der wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Bildungs- und Kulturpolitik.

Mit den Ausweitungen der Kompetenzen der subnationalen Gebietskörperschaften ging eine Verringerung der Kontrolle durch die direkt der Zentralgewalt unterstellten Präfekten einher. Die Position des Präfekten blieb zwar erhalten, jedoch wurden seine Kompetenzen zu Gunsten der subnationalen Einheiten stark beschnitten. Die Vorsteher der Gebietskörperschaften sind bei der Durchführung eines Beschlusses des jeweiligen „conseils“ nicht mehr auf eine Genehmigung des Präfekten angewiesen; diese haben nur noch ein nachgeordnetes Kontrollrecht (Kempf 1999: 324, zur gegenwärtigen Situation siehe Négrier 2005: 36-39).

In Größe und funktionaler Aufgabenstellung sind die „départements“ in etwa mit den deutschen Landkreisen vergleichbar. Sie haben jedoch noch eine politische Funktion, die sie in die Nähe der deutschen Bundesländer rückt: Auf Ebene der „départements“ werden die Mitglieder des Senats, der zweiten Kammer des französischen Parlaments, gewählt. Die „départements“ verfügen damit über eine formale Mitwirkungsmöglichkeiten an der Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene, die der regionalen und kommunalen Ebene verwehrt ist. Allerdings wird das Potenzial dieser Einflussmöglichkeit durch zwei Aspekte wesentlich geschmälert: Zum ersten hat die Legislative wie erwähnt im „rationalisierten Parlamentarismus“ im Vergleich zur Exekutive generell eine schwache Position. Zum zweiten hat der Senat in der Regel nur ein aufschiebendes Veto, wodurch er „weitgehend auf die Funktion eines Ratgebers, eines Mahners und eines Warners vor einem möglichen Machtmissbrauch durch die Regierung beschränkt“ (Kempf 1999: 303) wird. Im Vergleich mit der Stellung des Bundesrates im deutschen Staatsystem sind seine Kompetenzen substanziell schwächer. Andere formelle Mitwirkungsrechte an der nationalen Gesetzgebung haben die „départements“, wie auch die regionale oder die kommunale Ebene, nicht.

Nach 2000 wurde der weitere Auf- und Ausbau handlungsfähiger subnationaler Gebietskörperschaften mit weiteren Reformen vorangetrieben. Dies fand vor allem in der

Verfassungsänderung von 2003 Ausdruck¹³¹. In Art. 72 wurden die 22 Regionen, eigenständige Regelungskompetenzen für alle Gebietskörperschaften sowie das Subsidiaritätsprinzip in der französischen Verfassung verankert. Darüber hinaus wurde in Art. 72-2 auch eine gewisse Finanzautonomie für die subnationalen Gebietskörperschaften verfassungsrechtlich sanktioniert. Ferner wurden Maßnahmen unternommen, um die aus der sehr hohen Anzahl von fast 37.000 kommunalen Gebietskörperschaften resultierenden Probleme zu bewältigen. Diese Zahl hat eine lange Tradition: Die Kommunalverfassungen werden für ganz Frankreich einheitlich vom Kommunalgesetz von 1884 bestimmt. Die hohe Anzahl führt zu vergleichsweise kleinen Kommunen, was dadurch verschärft wird, dass Frankreich mit Paris/Ile de France¹³² eine extrem große Agglomeration aufweist. Dementsprechend erhöht sich die Zahl der Klein- und Kleinstkommunen: Ca. 22.000 Kommunen haben höchstens 500 Einwohner (Zahlen aus Kempf 1999: 324). Vor allem für diese ressourcenarmen Kleinstkommunen ergeben sich immer deutlichere funktionale Probleme. Doch gerade die lange Tradition der Gemeindeverfassung, einhergehend mit einer großen Identifikation der Bevölkerung mit ihrer Gemeinde, machte eine grundlegende (Gemeindegebiets-) Reform bislang politisch äußerst schwierig.

Die Aufgaben der Kommunen liegen, soweit bei der starken Überlappung der Zuständigkeiten überhaupt von einer derartigen Einteilung gesprochen werden kann, vor allem im Bereich der Stadt- und Verkehrsplanung, der Umwelt-, Bildungs- und Kulturpolitik sowie der Sozialpolitik inklusive sozialem Wohnungsbau. Ferner verfügen die Kommunen über Kompetenzen im Bereich lokaler Wirtschaftspolitik. Diese Kompetenzen waren jedoch in weiten Teilen und gerade in der Daseinsfürsorge so von der nationalstaatlichen Ebene durchreguliert, dass von eigenen Handlungsspielräumen bis zum Beginn der „décentralisation“ nicht geredet werden konnte (Hesse/Benz 1990: 98). Dies galt auch für die finanziellen Kompetenzen der Gebietskörperschaften: Die meisten Steuern, die sie erheben konnten, wie etwa Steuern auf Grundstücke, Gebäude oder die Gewerbesteuern, wurden nach bestimmten Anteilen zwischen Kommunen und „départements“ aufgeteilt (ebd.: 104).

Eine Antwort auf die Probleme der Kleinstkommunen war die Zentralisierung bzw. ver(national)staatlichung bestimmter Aufgaben, insbesondere der Daseinsfürsorge, was die

¹³¹ Mit der Verfassungsänderung wurde Artikel 1 der Verfassung, der die Grundwerte der Republik definiert, abgeändert. Dem Satz „Frankreich ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik“ wurde der Satz hinzugefügt: „Ihre Organisationsform ist dezentral“.

¹³² Paris hat 2004 rund 2,15 Mio., seine Region Ile de France 11,26 Mio. Einwohner. Nur drei weitere Regionen, Rhone-Alpes (Lyon), Provence-Alpes-Cote D’Azur (Marseille) und Nord - Pas-de-Calais (Lille) haben über vier Millionen Einwohner, die Hälfte aller französischen Regionen hat unter zwei Millionen Einwohnern (Zahlen von <http://www.citypopulation.de/France-A_d.html>, 15.3.06. Die Region Ile de France lässt sich mit einem BIP 1997 von 355 Milliarden Euro z.B. besser mit den Niederlanden mit einem BIP von 325 Milliarden Euro vergleichen (Zahlen aus Hoffmann-Martinot 2003:159) als mit einer anderen französischen Stadt oder Region.

Aktivitäten des Nationalstaates auf kommunaler Ebene deutlich verstärkte und zu den oben erläuterten Entwicklungen führte.

Die andere Lösung war der Zusammenschluss der Kommunen in funktional bestimmte gemeindliche Zweckverbände, die „coopération intercommunale“¹³³. Im Laufe der Zeit entwickelte sich eine nahezu unüberschaubare Vielzahl von verschiedensten Gemeindezusammenschlüssen (Braumann/Elineau 2003: 14, Négrier 2005: 29).

1999 wurde im Rahmen der „décentralisation“ eine Art „sanfte Gemeindereform“ durchgeführt und die Gesetze zu den interkommunalen Kooperationen bzw. „coopération intercommunale“ reformiert, um die Komplexität zu reduzieren sowie Effektivität und Transparenz zu erhöhen. Durch diese Lösung wurde der zu erwartende Widerstand gegen eine Auflösung bzw. Neuordnung traditioneller Gemeindegrenzen vermieden und dennoch die Bildung von Verwaltungseinheiten ermöglicht, die bestimmte kritische Größen erreichten. Die interkommunalen Kooperationen wurden auf drei Formen begrenzt:

- Die „communautés de communes“ für Gebiete zwischen 3.500 und 50.000 Einwohner,
- die „communautés d'agglomération“ für Gebiete von 50.000 bis 500.000 Einwohnern und
- die „communautés urbaines“ für Gebiete mit mehr als 500.000 Einwohnern¹³⁴.

Inwieweit diese neu geschaffenen Gebietskörperschaften den funktionalen und politischen Anforderungen gerecht werden, muss Untersuchungen zu einem späteren Zeitpunkt überlassen bleiben (eine erste Arbeit hierzu ist von Négrier 2005). Festzustellen ist jedoch, dass nahezu alle französischen Kommunen in derartige interkommunale Kooperationen eingebunden und vor allem die „Städte“, wie man sie im alltäglichen Gebrauch verwendet, in „communautés d'agglomération“ oder „communautés urbaines“ organisiert sind. Beispielsweise ist Lille, das sich selbst als größte Stadt Nordfrankreichs mit über einer Mio. Einwohnern bezeichnet, eine „communauté urbaine“ aus 87 einzelnen Gemeinden (I_LIL 2004: 11). Die interkommunalen Kooperationen übernehmen auch die meisten funktionalen Aufgaben für ihre „Mitgliedskommunen“, und haben darüber hinaus durch die „décentralisation“ wieder in vielen Bereichen eigenständige Handlungskompetenzen zugewiesen bekommen. Sie sind unter anderem in weiten Teilen für die Daseinsfürsorge zuständig, nehmen Aufgaben im Bildungsbereich, der Energieversorgung, Müll- und Abwasserentsorgung oder des öffentlichen Transportes wahr. Auch die meisten Kompetenzen, die im

¹³³ Hierzu <<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/decentralisation/lois-defferre/cooperation-intercommunale/>>, 15.3.06.

¹³⁴ Hierzu Abschn. I.A, II.A und III.A des Dokuments „La réforme de la coopération intercommunale“ des französischen Senats, zu finden unter <http://www.carrefourlocal.org/dossiers/documents_etudes/intercommunalite.html#toc22>15.3.06.

Bereich der Stadterneuerung, dem Umweltschutz und Verkehr auf kommunaler Ebene ausgeübt werden, also gerade die „urbanen Themen“, (I_LIL 2004: 13) liegen in den Händen der „communautés d'agglomération“ bzw. „urbaines“.

Den Kommunen steht jeweils ein direkt gewählter Gemeinderat vor, die exekutiven Kompetenzen obliegen einem Bürgermeister, der wiederum vom Gemeinderat gewählt wird. Der Bürgermeister hat in der französischen Kommune als lokaler Vertreter der nationalstaatlichen Exekutive vergleichsweise große Befugnisse, nicht zuletzt da er die delegierte nationale Staatsmacht repräsentiert (Hesse/Benz 1990: 100f).

Aufgrund fehlender formeller Beteiligungsrechte subnationaler Ebenen ist eine direkte Verbindung zur Pariser Zentralregierung die einzige Möglichkeit, die eigenen Interessen auf nationaler Ebene einzubringen. Ein formeller Einbezug in nationale Politikvorhaben fehlt völlig, was sich auch auf die Beteiligung an EU-Entscheidungen bezieht (I_LYO 2004: 96). Insofern war es nicht nur für Großstädte interessant, einen Vertreter ihrer Interessen direkt in Paris zu haben. Insbesondere die Abgeordnetenmandate der Nationalversammlung boten sich an, um als Stadt, „département“ oder Region einen Repräsentanten in Paris zu platzieren¹³⁵. Die subnationalen Gebietskörperschaften sichern sich so eine direkte Vertretung ihrer Interessen im Zentrum der Macht (I_LIL 2004: 155). Diese Art der Ämter-Akkumulation von lokalen Ämtern und eines Sitzes in der Nationalversammlung hat in Frankreich eine lange, bis in die III. Republik reichende Tradition (Grote 1995: 79).

Doch nicht nur die lokale Eben, auch die Abgeordneten selbst haben ein Interesse an einer engen Bindung an die Basis. Unter den Bedingungen des französischen Mehrheitswahlrechts ist es für die Abgeordneten geradezu zwingend, im heimischen Wahlkreis ein prestigeträchtiges Amt inne zu haben, wofür insbesondere die Bürgermeisterposten hervorragend geeignet sind. Insofern überrascht es nicht, dass viele Abgeordnete der Nationalversammlung gleichzeitig noch als so genannte „député-maire“ ein Bürgermeisteramt auf lokaler Ebene ausüben (Braumann/Elineau 2003: 15). Nicht selten kommen noch verschiedene Ämter im „département“, der Region oder mehreren interkommunalen Kooperationen hinzu. Diese Ämter wurden vorzugsweise von so genannten „notablen“ bekleidet, die zusätzlich zur politischen Legitimation auch moralische bzw. charismatische Führungsqualitäten innerhalb ihrer Kommunen entwickelten (Keating 2000: 134).

Insbesondere im Falle großer Städte, wo die verschiedenen politischen und funktionalen Verantwortlichkeiten aus den verschiedenen Gebietskörperschaften und cooperations

¹³⁵ Grote führt aus, dass 1988 „stolze 96 Prozent“ (Grote 1995: 80) der Abgeordneten gleichzeitig ein lokales Mandat inne hatten. Dies führt in der Konsequenz jedoch zu einem weiteren Machtverlust des Parlaments, weil die Abgeordneten der Regierung nicht geschlossen gegenüber treten, sondern individuelle Absprachen anstreben. Entsprechend wurde 1985 ein erstes Gesetz zur Beschränkung der Anzahl der akkumulierten Ämter verabschiedet, weitere Schritte werden seitdem diskutiert (vgl. Kempf 1999: 301).

intercommunales zusammenfielen, entstanden durch die Akkumulation der Ämter so strategisch wertvolle Positionen im Machtgefüge der Republik (Hesse/Benz 1990: 103). Durch ihre direkte Legitimation und die sektorübergreifende Unterstützung der Bürger ihrer Gebietskörperschaften ist die Durchsetzungsfähigkeit dieser Personen vergleichsweise hoch und stellte so die Beachtung lokaler Interessen in der nationalen Politik zumindest in einem gewissen Grade sicher. Andererseits darf dieser Einfluss auch nicht überschätzt werden. Auch wenn durch die Dezentralisation die Macht der zentralstaatlichen Ebene etwas gebremst wurde, so weist Frankreich immer noch einen hohen Grad an nationalen Betrieben im Bereichen der lokalen Aufgabenerfüllung und eine enge Bindung der lokalen Exekutive an die nationale Souveränität auf.

4.1.3 Großbritannien

Großbritannien ist, ähnlich wie Frankreich, ein Staat mit einer langen Tradition zentralistischer Staatsstruktur. Zentrale Institution ist hier das Parlament, dominiert von einem Premierminister und dessen Parlamentsmehrheit, das die Quelle staatlicher Machtausübung im Vereinigten Königreich darstellt (Sturm 1999: 219). Zwar kann das Parlament Entscheidungsgewalt an subnationale Einheiten delegieren, deren Entscheidungen stehen aber immer unter dem Sanktionsvorbehalt der so genannten „Parlamentssouveränität“¹³⁶.

Großbritannien unterschied sich dadurch von anderen europäischen Flächenstaaten, dass bis Ende der 1990er, insbesondere in England, regionale Gebietskörperschaften mit administrativen Funktionen fast vollständig und solche mit politischen Funktion völlig fehlten (hierzu Keating 2000: 65f). Die britischen Regionen Schottland, Wales, Nordirland und England konnten im Zentralstaat zwar eine starke kulturelle Identität bewahren, politisch oder als Verwaltungsebenen waren sie jedoch bis zur Reform 1997 nahezu bedeutungslos (siehe Keating 2000: 65f und Stewart 2003: 180ff). Für die seitdem stattgefundenen Dezentralisierungsprozesse, die der britische Staatsaufbau gegenwärtig durchläuft, und die der Entwicklung in Frankreich nicht unähnlich sind, hat sich der Begriff „devolution“ eingebürgert. 1997 wurden, nach regionalen Referenden, von der „labour“-Regierung in Schottland, Nordirland und Wales regional zu wählende Gremien eingeführt: das Scottish Parliament, die Northern Ireland Assembly und die Welsh National Assembly. Sie bekamen, wenn auch mit unterschiedlichem Zuschnitt, für bisherige Verhältnisse weit reichende Kompetenzen in regionalen Angelegenheiten wie nachhaltige und ökonomische Entwicklung, Raumplanung,

¹³⁶ Dies gilt nicht nur für subnationale, sondern auch für supranationale Entscheidungsdelegation. Die dauerhafte Abgabe von Entscheidungsbefugnissen an die EU stellt einen Systembruch mit der Doktrin der absoluten Parlamentssouveränität dar (vgl. Sturm 1999: 219). Die Auswirkungen der „devolution“ sind hier noch nicht vollständig abzusehen, aber ihr Einfluss auf die Parlamentssouveränität wird in dem Maße deutlich werden, wie anderen subnationalen Organen autonome politische Rechte zugestanden werden (erste Andeutungen in Bezug auf die Steuergesetzgebung siehe Stewart 2003: 190).

Landwirtschaft, Transport und Verkehr, Kultur sowie in vielen Bereichen der Daseinsfürsorge wie der Abfallwirtschaft, Gesundheits-, Sozialpolitik und Bildung (vgl. Stewart 2003: 194, Stoker 2004: 154ff). In England gibt es keine vergleichbare Institution, lediglich für den Großraum London wurde 1998 nach einem Referendum ein gewähltes Gremium mit ähnlichem Aufgabenzuschnitt eingerichtet, die Greater London Authority (GLA). Sie wird von einem direkt gewählten Gremium regiert, der London Assembly. Die exekutive Stadtspitze besteht aus einem ebenfalls direkt gewählten „mayor“ (Wilson 2005: 161). Für die restlichen acht Subregionen Englands wurden 1998 regionale Entwicklungsagenturen, die Regional Development Agencies (RDA)¹³⁷, eingerichtet. Deren jeweils 15 Beiratsmitglieder im „board“ werden von der Zentralregierung, in Person des „Secretary of State for Trade and Industry“, bestellt, angewiesen und kontrolliert¹³⁸. Für London wurde ebenfalls eine entsprechende Agency eingerichtet, die London Development Agency, hier liegt allerdings die Weisungsbefugnis beim Londoner Bürgermeister¹³⁹, die Kontrollrechte obliegen der London Assembly.

Bei der Besetzung der RDA-boards müssen verschiedene regionale „stakeholder“ berücksichtigt werden, unter anderem auch die lokalen Gebietskörperschaften, wobei aber die Wirtschaftsvertreter deutlich dominieren (Stewart 2003: 191). Der Vorsitz wird „successful business people with a track record of working within their region and understanding the needs of regional business and society“¹⁴⁰ anvertraut. Die Aufgaben der RDAs liegen vor allem im wirtschaftlichen Bereich. Sie sind unter anderem für die regionale Wettbewerbsfähigkeit sowie für eine effektive und innovative Wirtschaftsentwicklung zuständig, wobei allerdings die Perspektive der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden soll¹⁴¹. In Bezug auf andere Aufgaben wie die Daseinsfürsorge, Kultur oder Sport haben sie nur indirekte Kompetenzen.

Zur Kontrolle der RDAs kann der „Secretary of State“ „regional chambers“ zulassen¹⁴². Diese setzen sich hauptsächlich aus Repräsentanten der lokalen Ebene, aber auch aus zivilgesellschaftlichen Vertretern zusammen. Allerdings haben sie gegenüber der RDA lediglich eine beratende, jedoch keine weisungsbefugte Funktion¹⁴³ (vgl. Stewart 2003: 191).

¹³⁷ Siehe „Regional Development Agencies Act 1998“ unter <<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980045.htm>>, 15.3.06.

¹³⁸ Siehe <<http://www.englandsrdas.com/rdaregions.aspx>>, 15.3.06.

¹³⁹ Siehe <<http://www.lda.gov.uk/server/show/nav.001001>>, 15.3.06.

¹⁴⁰ Zitat von der Seite <<http://www.englandsrdas.com/1howarerdasstructured.aspx>>, 15.3.06.

¹⁴¹ Siehe <<http://www.englandsrdas.com/economicdevelopmentandregeneration.aspx>>, 15.3.06.

¹⁴² Siehe „Regional Development Agencies Act 1998 Part I, 8“ unter FN 139.

¹⁴³ Es besteht die Möglichkeit, dies jederzeit per Referendum zu ändern: „If any region votes in favour of a directly elected assembly in a referendum then the RDA in that region will become directly accountable to the assembly“ Zitat aus <<http://www.englandsrdas.com/2whodotheyreportto.aspx>>, 15.3.06. Bisher wurde lediglich ein derartiges Referendum durchgeführt. 2004 lehnten die Einwohner der Region „NorthEast“ die Einrichtung einer Regionalversammlung ab. Siehe <<http://www.electoralcommission.org.uk/referendums/NEref.cfm>> 15.3.06.

Unterhalb dieser jungen Regionalebene existiert eine Verwaltungsorganisation mit mehreren unterschiedlichen Typen älterer und neuerer Gebietskörperschaften. Bis in die 1990er Jahre wies die subnationale Verwaltung im Vereinigten Königreich generell eine Zwei-Ebenen- bzw. „two tier“-Struktur auf, bestehend aus den 86 größeren „counties“¹⁴⁴ (vergleichbar mit den deutschen Landkreisen) und den kleineren „districts“ bzw. „boroughs“. Alle erwähnten Gebietskörperschaften waren mit einem direkt gewählten Führungsgremium, dem „council“ ausgestattet. Diese „councils“ waren bis zur Einführung der erwähnten Regional-Parlamente neben der nationalen die einzige direktdemokratisch legitimierte Staatsebene.

Innerhalb der „districts“ sind die „metropolitan districts“, das heißt urbane Gebiete bzw. Städte, wie die „districts“ Liverpool oder Manchester, Birmingham oder Leeds, von den ländlicheren „districts“ zu unterscheiden. Zu den „metropolitan districts“ zählen noch die 32 „Londoner boroughs“, wie die lokalen Gebietskörperschaften in der Hauptstadt heißen (Wilson 2005: 158). Diese urbanen Distrikte hatten gleichzeitig auch die „county“-Kompetenzen, ähnlich den kreisfreien Städten in Deutschland. Sie führen unter anderem auch die lokale Schulpolitik sowie die „social services“ aus, Aufgaben, die in „non-metropolitan districts“ der „county“-Ebene zukommen. Spricht man von den englischen Städten, so meint man in aller Regel die „metropolitan districts“. Auch in dieser Arbeit wird der Begriff so verwandt.

Unter konservativer Regierung wurde durch entsprechende Gesetzesänderungen Ende der 1990er versucht, eine einheitliche Gebietskörperschaft, die so genannten „unitary councils“, mit einer durchschnittlichen Einwohnerschaft zwischen 150.000 und 250.000 Personen zu etablieren, die die subregionale Verwaltungsstruktur auf eine Ebene beschränken sollte. Hauptargument waren Einsparpotenziale durch Effizienz- und Effektivitätssteigerungen aufgrund der Skalenvorteile dieser größeren Gebietskörperschaften (Stewart 2003: 182, Wilson 2005: 158)¹⁴⁵. In Schottland und Wales wurden die bisherigen „two-tier“-Strukturen durch diese „unitary councils“ vollständig ersetzt. In Nordirland, wo sowieso nur ein Gebietskörperschaftstyp in Form von 26 „district councils“ existierte, blieben diese erhalten. In England allerdings konnte sich die „one-tier“-Idee nicht durchsetzen und es wurden nur sehr wenige „unitary councils“ in einigen wenigen ländlichen Gebieten eingeführt¹⁴⁶. Die „metropolitan districts“ waren von dieser Änderung überhaupt nicht betroffen.

¹⁴⁴ Siehe <<http://www.abcounties.co.uk/counties/map.htm>>, 15.3.06.

¹⁴⁵ Bemerkenswert ist, dass allerdings gerade die Diskussion um die Effizienzsteigerungen die Weiterentwicklung stark beeinträchtigte. Denn statt wie geboten sinnvolle, den Aufgaben entsprechende Kooperationen zwischen „districts“ und/oder „counties“ aufzubauen, konzentrierten sich beide Typen von Gebietskörperschaften darauf, die jeweils eigene Bedeutung angesichts der drohenden Umorganisation herauszustreichen. Insbesondere im Zusammenhang mit der Stärkung der regionalen Kompetenzen wird die Abschaffung eines zwei Ebenen umfassenden Verwaltungssystems unterhalb der regionalen Ebene, obwohl in den meisten Flächenländern der EU vorhanden, erneut diskutiert (Stewart 2003: 189).

¹⁴⁶ Siehe <http://www.statistics.gov.uk/geography/downloads/UK_LADUACty.pdf>, 15.3.06.

In Schottland, Nordirland und Wales ergibt sich so eine lokale Ebene mit einheitlichen Kommunen (32 schottische und 22 walisische „unitary councils“ sowie 26 nordirische „district councils“)¹⁴⁷ und einer regionalen Ebene, beide mit funktionalen Kompetenzen und direkt gewählten politischen Gremien ausgestattet.

In England ist die Lage unübersichtlicher. Zum einen gibt es in London auf lokaler Ebene die 32 „boroughs“, jeweils mit „council“, sowie die Greater London Authority als übergeordnete Gebietskörperschaft, mit direkt gewähltem Rat und dem Oberbürgermeister. 2006 finden sich in den englischen Gebieten außerhalb der GLA 238 „district councils“, 34 „county councils“, 36 „metropolitan district councils“ und 46 „unitary councils“¹⁴⁸.

Die Erklärung dieser Varietät innerhalb der englischen Kommunen ist in den hauptsächlich funktional definierten Verwaltungsstrukturen zu suchen. Die Grenzen der Gebietskörperschaften ergeben sich in der Regel nicht aus althergebrachten Grenzen lokaler Gemeinschaften, wie dies für Gemeinden des europäischen Kontinents die Regel ist. Vielmehr wurde beim Zuschnitt der Verwaltungseinheiten, wie am Beispiel der „unitary councils“ erläutert wurde, von funktionalen Anforderungen und von „economies of scale“ – Grundsätzen ausgegangen, wonach größere Kommunen ihre Aufgaben effizienter und effektiver erfüllen könnten. Dementsprechend wurden Gemeinden und Städte anhand funktional bestimmter Grenzen zusammengefasst, die im Laufe der Zeit mit den verschiedenen Reformen verändert und verschoben wurden. Dies führte dazu, dass die Kommunen im europäischen Vergleich mit durchschnittlich 128.000 Einwohner (siehe Wilson/Game 2002: Exhibit 5.2, S. 73) groß sind, die Identifikation der Bewohner mit ihrer Kommune aber relativ schwach ausgeprägt ist (Stewart 2003: 10, 181)¹⁴⁹. Die Wahlbeteiligung auf lokaler Ebene ist im Vergleich mit anderen Staaten der EU vergleichsweise niedrig (Stoker 2004: 112), wobei der Unterschied zwischen der Wahlbeteiligung auf nationaler und lokaler Ebene in keinem anderen europäischen Land so groß ist wie in Großbritannien (Stewart 2003: 36)¹⁵⁰.

Nicht zuletzt wegen der fehlenden regionalen Ebene hatte die kommunale Ebene vergleichsweise weit reichende Aufgabengebiete, und entsprechende finanzielle Ausgaben. Allerdings gibt es in Großbritannien keine „Allzuständigkeit“ der kommunalen Ebene wie etwa im deutschen System (Hesse/Benz 1990: 80). Ihre Aufgabenstellungen erhielt die lokale Ebene

¹⁴⁷ Zahlen aus FN 148.

¹⁴⁸ Zahlen aus FN 148.

¹⁴⁹ Dies findet nicht zuletzt seinen Ausdruck darin, dass der in Kontinentaleuropa geläufige Begriff der Kommune bzw. „commune“, mit einer starken gemeinschaftlichen und identitätsbezogenen Komponente, in seiner englischen Form „community“ gerade erst anfängt, im britischen Diskurs um lokale Gebietskörperschaften eine Rolle zu spielen, während der geläufige englische Begriff „local authority“ einen wesentlich anderen Charakter aufweist (siehe die Ausführungen zum Begriff „community“ in Stewart 2003: 15).

¹⁵⁰ Weitere Gründe für die niedrige Wahlbeteiligung finden sich in (Stoker 2004: 112f).

durch die Zuweisung per Gesetz und vor allem durch Regierungsverordnungen direkt von der nationalen Ebene, wobei die lokale Ebene aber vergleichsweise große Freiheiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben genoss (Bulkeley/Kern 2006: 4). Allerdings wurde gerade diese Freiheit bis Ende der 1990er, vor allem von den konservativen Regierungen, beschnitten. Insbesondere die Thatcher-Regierung betrachtete die lokalen Gebietskörperschaften als „agencies for the provisions of service“ (Stewart 2003: 181), die ihre Arbeit gemäß zentralstaatlicher Anweisungen auszuführen hatten. Mit verschiedenen Reformen versuchten die konservativen Regierungen, die zentralstaatliche Kontrolle über die lokale Ebene zu erhöhen. Besonders spektakulär war eine Maßnahme im Jahr 1986: Aufgrund von Unstimmigkeiten mit „labour“-dominierten Stadträten in großen englischen Städten, allen voran London, wurde seinerzeit nicht nur der Posten des „leader of the city council“, sondern 1985/86 das ganze Greater London Council, zusammen mit sechs weiteren „metropolitan county councils“, unter ihnen die von Birmingham, Manchester und Liverpool, von der Thatcher-Regierung abgeschafft (Wilson/Game 2002: 58, 61)¹⁵¹.

Des Weiteren wurde in dieser Zeit vor allem die Daseinsfürsorge in weiten Teilen vom Zentralstaat übernommen. Insbesondere die Gas- und Elektrizitätsversorgung sowie das Gesundheitswesen sind in Großbritannien gegenwärtig in weiten Teilen zentral geregelt. Damit einhergehend wurden bestimmte Aufgabenbereiche halb bzw. vollständig privatisiert¹⁵², indem die Erfüllung lokaler Aufgaben von demokratisch gewählten Organen hin zu halbstaatlichen oder privaten Akteuren verlagert wurde (Stoker 2004: 28ff)¹⁵³. Trotz dieser Einschnitte sind die englischen Städte unter anderem in den Bereichen kommunales Ordnungswesen, Wirtschaftsentwicklung, Stadtplanung, Umweltschutz, sozialer Wohnungsbau, soziale Dienste, Schulwesen, Erwachsenenbildung, Kultur und Sport umfangreich tätig (siehe Hesse/Benz 1990: 80 i.V.m. Stoker 2004: 16, 30). Inwieweit sich außerhalb wirtschaftlicher Kernbereiche eine Aufgabenteilung mit den regionalen Körperschaften ergibt, bleibt abzuwarten.

Die mit den verschiedenen Privatisierungen und Restrukturierungen einhergehende Fragmentierung lokaler Politik wurde durch eine vergleichsweise schwache politische

¹⁵¹ An dieser Stelle wird auch noch einmal das Ausmaß der eingangs erwähnten Parlamentssouveränität deutlich: Der Umstand selbst eine direkt demokratisch gewählte Körperschaft zu sein, schützte nicht vor dem Zugriff der Zentralgewalt.

¹⁵² Die Privatisierung kommunaler Aufgaben ist in Großbritannien europaweit am weitesten fortgeschritten und zieht sich durch alle Aufgabenbereiche, vom sozialen Wohnungsbau über die Wasserversorgung bis hin zu polizeilichen Tätigkeiten (siehe Stewart 2003: 175 i.V.m. Stoker 2004: 32ff).

¹⁵³ Besonderen Bekanntheitsgrad erlangten die so genannten „local quangos“, nicht standardisierte „executive agencies and non-departmental public bodies“ (siehe <<http://www.civilservice.gov.uk/other/agencies/index.asp>>, 15.3.06), die vom jeweiligen „local authority council“ die Verantwortung für eine bestimmte Aufgabe übernahmen. Hauptargumente für die „quangos“ waren die Effizienzsteigerungen durch privatwirtschaftliche bzw. „new public management“-Methoden. Daneben spielte auch eine Rolle, dass diese Agenturen direkt an die Zentralregierung gebunden waren und diese so die direkt gewählten „local councils“ umgehen konnte. Der inoffizielle Name „quango“ spielt mit dem Verhältnis dieser Agenturen zur Regierung: „QUasi-Autonomous Non-Governmental Organisation“.

Führung auf lokaler Ebene begünstigt. Der traditionelle englische „leader of the (city) council“ wird von den „district“ oder „county councils“ aus den eigenen Reihen und mit absoluter Mehrheit gewählt (Tofarides 2003: 56). Eine direkte Wahl der lokalen Führungsspitze gab es, bis zu den Reformen der „labour“-Regierung 1998 in England, bei denen mit der Einrichtung der GLA per Referendum auch die Einführung eines direkt gewählten Mayor of London beschlossen wurde¹⁵⁴, nicht.

Der „leader of the city council“ hat gegenüber seinem Rat und gegenüber der Bevölkerung eine vergleichsweise schwache Rolle und im Vergleich mit einem deutschen oder französischen Bürgermeister geringe Kompetenzen. Er ist kein exekutiver Führer einer Kommune, wie dies in Frankreich oder Süddeutschland üblich ist. Seine Rolle als politische Führungspersönlichkeit wurde vor allem mit der Abschaffung der großen „city councils“ unter Thatcher enorm geschwächt, da hierdurch die Anzahl der gegenüber der nationalen Ebene „konfrontationsfähigen“ Politiker der lokalen Ebene stark sank, die der konfrontationswilligen wahrscheinlich noch mehr. Allerdings haben die „city council leader“ die vollen Vertretungsrechte in Repräsentationsangelegenheiten: „The leaders of city councils can represent the entire city when dealing with central government, the European Commission and European Networks such as Eurocities“ (Tofarides 2003: 56).

Die fehlenden politischen Kompetenzen der lokalen Führungspersonen- und gremien begünstigte, dass sich lokale Politik zu einem zunehmend fragmentierten Feld entwickelte. Eine übergreifende Lokalpolitik im Sinne eines gemeinsamen politischen Ziels und einer bestimmten Person oder Personengruppe, die damit identifiziert wurde, gab nicht. Politische Führung wurde durch die Forderung nach einem effizienten Dienstleistungsangebot auf lokaler Ebene ersetzt. Hinzu kamen die geschilderten (Grenz-)Reformen nach rein funktionalen Kriterien, die weitere, je nach Politikfeld unterschiedliche Gremien schufen. Derartige Reformen wurden durch das Fehlen verfassungsrechtlicher Kompetenzkerne lokaler Gebietskörperschaften begünstigt, so dass die lokale Politik in verschiedenste technische Bereiche zerfiel und „zum Tätigkeitsfeld für Spezialisten“ wurde (Hesse/Benz 1990: 81). Es entstanden verschiedenste sektoral zuständige Gremien mit öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten Akteuren, die eine unüberschaubare Anzahl erreichten: „In 1990 some large authorities had up to 100 committees, sub-committees, working parties and panels.“ (Wilson 2005: 159). Die lokale Politik wurde zunehmend intransparenter und Entscheidungen nicht mehr zurechenbar, was nicht zuletzt auch eine der Erklärungen für die erwähnt niedrige Wahlbeteiligung auf lokaler Ebene ist.

Vor diesem Hintergrund wird gegenwärtig eine engagierte Diskussion um „urban leadership“ (Wilson/Game 2002, Denters/Rose 2005, Haus et. al. 2005, Bäck et. al 2006), deren

¹⁵⁴ Die Wahlergebnisse der einzelnen „boroughs“ sind zu finden unter <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-059.pdf>, 15.3.06.

Anfänge sich schon vor längerer Zeit abzeichneten (vgl. Judd/Parkinson 1990), geführt, wobei wiederum vor allem in England die Worte „efficiency“ und „effectiveness“ das Leitmotiv abgeben. Die „labour“-Regierung wollte gerade den Umstand der Schwachen lokalen Exekutive mit einer Gesetzesreform im Jahr 2000 beheben, um „dynamic executive leadership at the local level“ gegenüber dem „inefficient and opaque decision making“ des „traditionellen“ Gremien- und Komitee-Systems (Wilson 2005: 167) zu ermöglichen. Die Einführung einer direkten Wahl des Bürgermeisters wurde den Gebietskörperschaften optional ermöglicht. Dies wurde aber bislang nur von sehr wenigen Kommunen angenommen (ebd.: 168); die meisten behalten das „leader of the council“-Modell bei.

Eine direkte und generelle Möglichkeit, Entscheidungen auf nationaler Ebene, etwa im Sinne einer zweiten parlamentarischen Kammer, mit zu bestimmen, gibt es für subnationale Ebene in Großbritannien nicht, zumal die in Frankreich oder Deutschland territoriale definierte Trennung zwischen den beiden Kammern in Großbritannien eine sozial definierte Trennung ist. Die Ebenen sind in ihren Aufgaben deutlich von einander getrennt, mit der politischen Entscheidung auf der nationalen Ebene und der an funktionellen Kriterien und der Service-Gewährleistung orientierten lokalen Ebene. Die Aufgabenübertragung verläuft nach dem „top-down“-Prinzip, die nötigen Kontakte laufen in der Regel sektoral aufgetrennt über die verschiedenen Fachministerien (Hesse/Benz 1990: 82).

Die Fragmentierung der Beziehungen zwischen lokaler und nationaler Ebene wurde in jüngster Zeit unter der „labour“-Regierung noch verstärkt, denn zu der bereits übernommenen thematischen Fragmentierungen kommt in zunehmendem Maße die Tendenz, einzelne Städte, die sich schneller weiterentwickelten und modernisierten, mit besseren Handlungsmöglichkeiten bzw. Ressourcen auszustatten (Stewart 2003: 220, 230ff). Die Anfänge dieser Entwicklung stammen zwar ebenfalls aus der konservativen Regierungszeit, wurden aber von der „labour“-Regierung übernommen und weiterentwickelt. So wurde die Ministerebene mit dem Local Government Act 1999 ermächtigt Maßnahmen gegen Kommunen zu ergreifen, die es versäumten „to make arrangements to secure continuous improvement in the way in which its functions are exercised“ (Local Government Act 1999 zitiert nach Stewart 2003: 206). Damit wurde, trotz aller Reformen zur Stärkung der Kommunen, der direkte Zugriff der nationalen auf Entscheidungen der lokale Ebene erneut ermöglicht. Eine entsprechende Formalisierung in umgekehrte Richtung wurde versäumt. Ein Austausch mit der nationalen Ebene findet selbst über politische Maßnahmen, die ausschließlich die lokale Ebene betreffen, wenn überhaupt nur sporadisch und auf Basis informeller Kontakte statt (Stewart: 223f, 253), was auch für Themen im Bereich der EU-Politik gilt (I_LIV 2004: 128).

4.1.4 Formale Einflussnahme I: Zusammenfassung der Länderfallstudien

Vergleicht man die in den drei Länderfallstudien dargestellten lokalen Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer politischen und funktionalen Aufgaben, so sind auf den ersten Blick die Unterschiede augenfällig. In Frankreich finden sich viele Klein- und Kleinstkommunen, die funktional nahezu bedeutungslos sind. Um die Aufrechterhaltung der Daseinsfürsorge zu gewährleisten übernahm der Zentralstaat in weiten Teilen die Versorgung. In England finden sich dagegen vergleichsweise große Kommunen, denen jedoch eine vergleichbare politische Führung fehlt und die ihre Aufgaben in der Regel direkt durch die Zentralregierung zugewiesen bekommen. Die funktionalen Anforderungen werden durch Lösungen auf technischer Ebene bewältigt, hierzu passende Infrastrukturen geschaffen. Darüber hinaus sind weite Bereiche der Daseinsfürsorge teilweise oder vollständig privatisiert, was die Möglichkeiten zu einer politischen Führung in diesen Bereichen weiter einschränkt. Deutschlands Kommunen finden sich hier in einer mittleren Position: Sie verfügen über vergleichsweise starke politische Systeme und das konstitutionell geschützte Recht zur Selbstverwaltung umfasst auch funktionalen Kompetenzen. Dennoch lässt sich auch hier in weiten Bereichen eine starke Verflechtung mit den übergeordneten Ebenen feststellen, die den Kommunen vielen Bereichen Aufgaben übertragen und mit bestimmten Zielvorgaben verbinden.

Dessen ungeachtet gibt es eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten: Zum einen gibt es sowohl in Frankreich im Rahmen der „décentralisation“, als auch in Großbritannien im Rahmen der „devolution“, Bestrebungen, subnationalen Gebietskörperschaften im allgemeinen und damit auch der lokalen Ebene größere Befugnisse zu einer selbstständigen Politik einzuräumen. Naheliegenderweise gibt es vor allem in Frankreich und Deutschland die Möglichkeit, dass sich Klein- und Kleinstkommunen zu funktional handlungsfähigen Verbänden im Rahmen der kommunalen Zweckverbände bzw. der verschiedenen „communautés“ zusammenschließen. Und in allen drei Staaten gibt es für Städte, im Rahmen der deutschen kreisfreien Städte, der französischen „communautés d'agglomération“ und „communautés urbaine“ sowie der englischen „metropolitan districts“, einen Sonderstatus für urban geprägte Gebietskörperschaften.

Diese haben auch vergleichbare Kompetenzen: Dazu gehören naheliegender Weise Stadtentwicklung, Verkehrs- und Umweltpolitik sowie im lokalen Rahmen wirtschafts-politische Kompetenzen. Darüber hinaus liegen weite Teile der Daseinsfürsorge im Kompetenzbereich der Städte, dazu gehören u. a. die primäre Aus- und Schulbildung, die Versorgung mit leitungsgebundenen Energieträgern, die Entsorgung von Abwasser- und Müll, soziale Dienste wie sozialer Wohnungsbau, Sozialhilfe und medizinische Versorgung, wobei allerdings im Einzelfall die jeweilige nationale Rechtslage einbezogen werden muss. Die Handlungsmöglichkeiten und Verantwortlichkeiten der Städte liegen mit diesen

Kompetenzen gerade in den Bereichen, in denen nicht zuletzt durch den europäischen Binnenmarkt neue Probleme entstehen oder alte verstärkt werden. Die Massierung von Migrationsbewegungen, der Niedergang von Industriegebieten, Arbeitslosigkeit, die Entstehung deprivierter Viertel, Verkehrs- und Umweltprobleme durch den zunehmenden Warenaustausch sind nur einige von vielen hier zu nennenden Entwicklungen.

Die damit verbundenen Probleme stellen sich in Städten auch unabhängig von den herkömmlichen territorialen Aufgaben- und Funktionszuweisungen und bilden so einen Rahmen, innerhalb dessen sich alle Städte im Europäischen Binnenmarkt entwickeln müssen. Dies führt nicht zuletzt auch dazu, dass traditionelle staatliche Aufgaben- und Kompetenzverteilungen in Frage gestellt werden.

Die fortschreitende Europäische Integration verstärkt diese Entwicklungen, wenn, wie am Beispiel der EU-Wettbewerbs- und der Kohäsionspolitik in Abschnitt 3 gezeigt wurde, die EU auch im Bereich der finanziellen Förderung und den Möglichkeiten der lokalen Wirtschaftspolitik Rahmenbedingungen schafft, die in der ganzen EU die Handlungsmöglichkeiten der Städte einheitlich definiert und neben den genannten Problemfeldern auch in Bereichen wie der Forschungs- und Innovationsförderung, der nachhaltigen städtischen Umwelt oder der Infrastrukturpolitik, gleiche Anreize schafft.

Was ebenfalls für alle drei Länder gesagt werden kann, ist, dass die Möglichkeiten der Städte, auf Entscheidungen auf EU-Ebene über formale Mitsprachemöglichkeiten im Rahmen der nationalen Systeme Einfluss nehmen zu können, nicht gegeben ist.

Im Falle des föderativen Staates Deutschland liegen die Kommunen in erster Linie unter der Obhut der Länder: Diese haben zwar bei Entscheidungen, die ihre Kompetenzen betreffen, gemäß Art. 23 GG das alleinige Entscheidungsrecht, der Bund jedoch vertritt dann ihre Vorgaben auf EU-Ebene. Somit vertreten sie in entsprechenden Fällen auch die kommunale Ebene direkt und ohne die Bundesebene. Entsprechende formale Regelungen für eine direkte Mitsprache der Kommunen innerhalb der Länder oder im Bundesrat, in für sie einschlägigen Entscheidungen, gibt es indes nicht. Die Position der deutschen Kommunen ist, was ihren Einfluss auf die EU-Politik angeht, daher nicht wesentlich anders als die in den beiden Ländern, die zentralistischen Organisationsprinzipien folgen: Er muss jeweils indirekt und durch eine übergeordnete Ebene ausgeübt werden.

Die verfassungsrechtliche Garantie der deutschen kommunalen Selbstverwaltung ist, wie in Abschnitt 4.1.1 erwähnt wurde, bisher auch für das BVerfG keine Grundlage gewesen, einen EU-Rechtsakt für nicht zulässig zu erklären. Alleine aus der formalen Existenz der kommunalen Selbstverwaltung ist den Städten Deutschlands, im Vergleich mit Städten in anderen Mitgliedstaaten, noch kein Vorteil erwachsen. Dennoch wirkt dieses Recht als

Selbstbewusstsein steigerndes Element. Die Forderung nach eigener kommunaler Mitsprache auf EU-Ebene wird nicht zuletzt aus dieser Tradition gespeist.

Die Zuordnung der Kommunen unter die Obhut der Länder an sich rechtfertigt ebenfalls nicht die Annahme, dass ihre Interessen auf EU-Ebene besser vertreten werden, als in Staaten ohne regionale Ebene. Hierbei muss einbezogen werden, dass bei einer entsprechenden Entscheidung zu einem EU-Rechtsakt nicht ein Fachminister einer Regierung überzeugt werden muss, sondern ein aus 16 Fachministern der Länder bestehendes Gremium des Bundesrates. Bezieht man hierbei noch die Erfahrungen aus der EU-Kohäsionspolitik mit ein, wo, wie in Abschnitt 3.4.2 gezeigt wurde, die Landesebene eine Beteiligung der Kommunen in vielen Bereichen sogar verhindert, ist davon auszugehen, dass die deutschen Städte durch die regionale Ebene keine Stärkung, sondern sogar eine Schwächung in EU-Angelegenheiten erfahren.

Darüber hinaus sind die direkten Verbindungen der kommunalen Ebene zur Bundesregierung vergleichsweise schwach ausgeprägt und finden in hohem Maße über die deutschen kommunalen Spitzenverbände statt. Direkte persönliche Beziehungen zwischen den Ebenen sind ebenfalls vergleichsweise selten. Im vom Verhältniswahlrecht geprägten Föderalismus wird ein Austausch in weiten Teilen durch die Parteiorganisationen gewährleistet. Enge Verbindungen mit dem lokalen Wahlkreis sind wesentlich unwichtiger, als in den Systemen der beiden anderen Staaten.

In Frankreich und Großbritannien sieht das generelle Ergebnis bezüglich einer direkten Beteiligung von Städten an Entscheidungen auf EU-Ebene ähnlich aus: Eine formale Beteiligung ist nicht gegeben. In beiden Staaten ist die staatliche Souveränität so auf die nationale Ebene konzentriert, dass eine formale und direkte Mitentscheidung subnationaler Ebenen bei EU-Entscheidungen nicht zur Debatte steht. Dies mag sich mit weiteren Entwicklungen der „décentralisation“ bzw. „devolution“ in Zukunft ändern, gegenwärtig ist dies allerdings weder für die regionale, geschweige denn für die lokale Ebene, der Fall. Mit Blick auf die Regionen muss dabei berücksichtigt werden, dass in beiden Fällen die regionale Ebene als politischer Akteur noch so neu ist, dass nicht nur deren Verhältnis zur lokalen Ebene, sondern vor allem zur nationalen Ebene noch geklärt werden muss.

In beiden Staaten ist die Einführung der regionalen Ebene von den anderen subnationalen Akteuren nicht nur begrüßt worden. Insbesondere die Vertreter der bisher übergeordneten bzw. intermediären Ebenen, der „départements“ und der „counties“, wehrten und wehren sich gegen eigenen Machtverlust und gegen den Ausbau der regionalen Ebene. Und natürlich steht auch die kommunale Ebene eigenen Kompetenzverlusten ablehnend gegenüber. Allerdings ist für beide Staaten festzustellen, dass die Einrichtung der regionalen Ebenen für die direkten Beziehungen zwischen Zentralregierung und Städten in Bezug auf EU-Politik bislang keine gravierenden Änderungen beinhaltet, in England noch weniger, als

in Frankreich. In England sind die regionalen Ebenen, wie erläutert, keine Verwaltungsebenen im Sinne Deutschlands oder Frankreichs, sondern bislang eher auf die Wirtschaftsentwicklung ausgerichtete „Beratungsgremien“¹⁵⁵. In Frankreich „schützt“ die Trennung der Verwaltungsebenen die lokale Ebene. Die Repräsentation der Städte nach außen ist, anders als im deutschen Falle, in beiden Staaten nicht Aufgabe der Regionen und die Wahrnehmung etwaiger lokaler Interessen auf EU-Ebene ist nach wie vor eine Obliegenheit des zuständigen Ministers der Zentralregierung. Darüber hinaus ist in beiden Staaten eine wesentlich engere Verknüpfung zwischen lokaler und nationaler Ebene über Personalien festzustellen, die durch die Direktwahl der Parlamentsabgeordneten befördert wird. Insofern ergeben sich direkte persönliche Verbindungen zur nationalen Ebene, die Bedeutung verbandlicher Repräsentation relativieren. Insbesondere die französische Tradition der Ämterakkumulation ermöglicht einflussreiche Amtskombinationen, die eine direkte Interessenvertretung über einzelne Personen ermöglicht.

„Außenpolitik“ in dem Sinne, dass die Kommunen ihre Angelegenheiten exterritorialen bzw. supranationalen Akteuren gegenüber selbst vertreten, gehört in keinem der Staaten zum Katalog kommunaler Kompetenzen. Vor diesen Ergebnissen rückt, wie Eingangs dieses Abschnittes bereits erwähnt, ein Organ der EU-Ebene in den Vordergrund, deren vorrangige Aufgabe es ist, die Akteure der subnationalen Ebenen in den Prozess der Politikformulierung einzubinden. Ob und inwieweit dieses Organ in der Lage ist, die festgestellten Defizite auszugleichen, wird Gegenstand des nächsten Abschnitts sein.

4.2 Formale Einflussmöglichkeiten II: Der Ausschuss der Regionen

Wie bereits in Abschnitt 3.4.2 erwähnt, wurde der Ausschuss der Regionen zum ersten Mal 1993 einberufen. Seine primärrechtliche Grundlage fand er im Maastricht-Vertrag. Der Ausschuss sollte zwei Aufgaben verfolgen:

„Zunächst einmal erschien es sinnvoll, dass die Vertreter der Gemeinden, Städte und Regionen bei der Konzipierung neuer EU-Vorschriften ein Wort mitzureden haben; denn drei Viertel der EU-Rechtsvorschriften werden auf lokaler oder regionaler Ebene umgesetzt. Zum zweiten wurde befürchtet, dass die Union ihre Bürger auf ihrem Weg in die Zukunft nicht mitnimmt. Die Beteiligung der gewählten Mandatsträger, die auf der Ebene mit der größten Bürgernähe tätig sind, wurde als eine Möglichkeit gesehen, diese Distanz zu überbrücken“¹⁵⁶. In diesem Abschnitt soll die Frage geklärt werden, inwieweit er aus Sicht der Städte dieser Aufgabe gerecht werden kann. Hierzu wird zuerst ein Blick auf die

¹⁵⁵ Hier bilden wie oben erwähnt die GLA sowie die Regionalparlamente in Nordirland, Schottland und Wales bereits Ausnahmen.

¹⁵⁶ Zitat von der Homepage des Ausschuss der Regionen, siehe <<http://www.cor.eu.int/de/presentation/role.htm>>, 13.3.06.

Entstehungsgeschichte geworfen und dann seine Kompetenzen, seine Arbeitsweise und seine Zusammensetzung untersucht.

Als Ergebnis kann hier vorweg genommen werden, dass der AdR zwar eine bemerkenswerte Möglichkeit für die subnationalen Akteure darstellt, sich innerhalb der EU-Regelungssetzung zu artikulieren, aber dennoch keine hinreichende Interessenvertretung ermöglicht.

Warum das so ist, soll anhand Hand der nationalen AdR-Delegationen der drei oben bereits untersuchten EU-Mitgliedstaaten aufgezeigt werden. Es geht hierbei um eine generelle Einschätzung des AdR aus Sicht der Städte und weniger um eine detaillierte Gesamtdarstellung des AdR, die bereits an anderer Stelle geleistet wurde¹⁵⁷. Vor allem sollen zwei Dinge herausgearbeitet werden: Zum einen die aus der strukturellen Zusammensetzung des AdR resultierende Tendenz, eher allgemeine politische Standpunkte, denn fokussierte und detaillierte Lösungsvorschläge zu formulieren. Wie deutlich werden wird, ist dies vor allem für die Interessen der Städte problematisch. Zum anderen die aus seiner Rolle im EU-Entscheidungsprozess resultierende „Reaktivität“ des AdR.

4.2.1 Entwicklung des Ausschusses der Regionen

Bereits 1988 wurde, wie bereits in Abschnitt 3.4.2 erwähnt, unter dem Namen „Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Kommission“ auf EU-Ebene ein Gremium eingerichtet, das die EU-Kommission zur Beratung in Fragen der Regionalpolitik nutzen konnte. Dies war eine erste formale Anerkennung der Bedeutung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften für die EU-Politik und die erste institutionalisierte Möglichkeit für die lokale Ebene, sich direkt auf europäischer Ebene am EU-Entscheidungsprozeß, wie schwach auch immer, zu beteiligen (Saller 1999: 172). Über die Beratung der Kommission hinaus, hatte dieser Rat kaum Mitwirkungsmöglichkeiten. Durch seine Zuordnung zur Kommission, die auch die Sekretariatsarbeiten übernahm, wurde er im EU-Rechtssetzungsprozess (hierzu Abschnitt 3.3.2.1) hauptsächlich in der Phase der Formulierung der Entwürfe herangezogen, während er in der eigentlichen Entscheidungsphase keine Rolle spielte.

Theoretisch ermöglichte er eine frühzeitige Einbringung subnationaler Interessen in die Entwurfsformulierungen, seine tatsächliche Wirkung wird aber auch von den Beteiligten als sehr mäßig betrachtet. Es gelang dem Beirat nicht, über seine beratende Funktion substanzielle Beiträge zu den entsprechenden EU-Politiken zu leisten und er hat auch nicht anderweitig „durch besondere Aktionen auf sich aufmerksam gemacht“ (Poth-Mögele 1993: 88). Die Mitglieder des Beirats beklagten „eine demütigende Behandlung“ (Nazarek 2001: 115) durch die anderen EU-Organe.

¹⁵⁷ siehe Knemeyer 1994, Saller 1999: 172ff, Nazarek 2001: 122, Schneider 2004: 93f.

Dies ist nicht zuletzt auch den Akteuren innerhalb des Beirates selbst geschuldet, die bestimmte Konflikte nicht zufriedenstellend lösen konnten. Bestimmte Konfliktlinien, die die Arbeit des Beirats stark beeinträchtigten, bereiten auch seiner Nachfolgeorganisation, dem Ausschuss der Regionen, bis heute Probleme. So waren insbesondere die Regionen mit starker legislativer Kompetenz, allen voran die deutschen Länder, zu einer substanziellen Mitarbeit in einem Gremium, das ihrer Bedeutung im nationalen System nicht gerecht wurde, anfangs nicht bereit. Sie stellten die Zusammenarbeit mit Akteuren von Ebenen ohne legislative Kompetenzen in Frage. Wiederum insbesondere im deutschen Fall gab es darüber hinaus bereits erste Spannungen zwischen den verschiedenen subnationalen Ebenen, da die deutschen Kommunen mit eigenen Repräsentanten im Beirat vertreten sein wollten. Nicht zuletzt aufgrund des Desinteresses der Länder konnten die sechs Sitze der Bundesrepublik im Beirat paritätisch, drei für die Länder und drei für die Kommunen, (Saller 1999: 171) aufgeteilt werden, etwas, das später beim AdR nicht mehr gelang.

Die Regionen mit einer starker Stellung in ihren nationalen Systemen, namentlich die deutschen Länder sowie die belgischen und spanischen Regionen, drängten in den folgenden Jahren auf eine eigenständigere und primärrechtlich abgesicherte Vertretung regionaler Akteure auf EU-Ebene, mit größeren Kompetenzen auch in der Entscheidungsphase der EU-Gesetzgebung¹⁵⁸. Ende der 1980er bis Anfang der 1990er gewann die Diskussion an Dynamik und das Schlagwort vom „Europa der Regionen“ etablierte sich im europapolitischen Diskurs (vgl. Knemeyer 1994a und den obigen Abschnitt 3.4.2).

Insbesondere die Vertreter der deutschen Länder traten seinerzeit mit der Idee eines „Dreikammersystems“ (Saller 1999: 174) in der EU hervor. Die bestehenden Legislativorgane der EU, Rat und Parlament, sollten nach diesem Modell um eine „dritte Kammer“ (EU-AdR 2004: 3) erweitert werden, die sich aus Repräsentanten der regionalen Ebene zusammensetzte. Des Weiteren wurde ein Klagerecht für Regionen bei Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips vor dem EUGH gefordert¹⁵⁹.

Neben den subnationalen Akteuren befassten sich nun auch der Rat und das Europäische Parlament mit der Gründung einer subnationalen Kammer auf EU-Ebene (Schneider 2004: 93). Vor allem das Europäische Parlament entwickelte sich hierbei zu einem Unterstützer subnationaler Akteure, während sich der Rat, insbesondere in Form des Europäischen Rats der Staatschefs (hierzu Abschnitt 5.3), sehr skeptisch zeigte.

¹⁵⁸ Parallel dazu forderten die Länder auch erweiterte Kompetenzen im Bund in Sachen EU-Recht, was zur Neufassung des Art. 23 GG im Zusammenhang mit der Überarbeitung des GG aufgrund der Wiedervereinigung führte (siehe obigen Abschnitt 4.1.1).

¹⁵⁹ Auszug aus der „Münchner Erklärung der zweiten gesamtdeutschen Ministerpräsidentenkonferenz“ von 1990: „Damit die Vorteile des Föderalismus auch für Europa in vollem Umfang nutzbar werden, muß die künftige Politische Union einen dreistufigen Aufbau erhalten und den Ländern und Regionen ein Klagerecht sowie Mitwirkungsrechte im Ministerrat und in einem eigenständigen Regionalorgan einräumen“ (<http://www.bayern.de/Politik/Staatskanzlei/MPK/muenchner_erklaerung.html>, 10.1.06.).

Von den Akteuren der regionalen Ebene wurde schnell realisiert, dass Maximalforderungen nach der „dritten Kammer“ vor allem dem Rat gegenüber nicht durchsetzbar waren. Zumal die Umsetzung dieser Forderung seinerzeit noch dadurch enorm erschwert wurde, dass es entsprechend handlungsfähige subnationale Ebenen bzw. Regionen nicht einmal in allen Mitgliedstaaten gab und, wie oben dargestellt, z.B. in Großbritannien auch gegenwärtig nicht flächendeckend gibt. Eine derartige Forderung war insofern z.B. vom britischen Mitgliedstaat schon allein aus diesem Grund abzulehnen, von grundsätzlichen Bedenken über erweiterte Wirkungstiefen der EU-Integration ganz zu schweigen.

In Folge dieser Auseinandersetzungen wurde 1992 der Ausschuss der Regionen im Zusammenhang mit den Maastrichter Verhandlungen über den Vertrag über die Europäische Union formal in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft aufgenommen. Die Zusammensetzung und die Kompetenzen des AdR, der mit dieser primärrechtlichen Verankerung Teil der „Säule“ 1 bzw. der Europäischen Gemeinschaft (siehe Abschnitt 3.1) ist, stellt einen Kompromiss zwischen den oben erwähnten einzelnen Positionen dar, wie im nächsten Abschnitt erläutert wird. 1993 hatte er seine konstituierende Sitzung, und ist somit das jüngste der EU-Organe.

4.2.2 Kompetenzen des Ausschusses der Regionen

Der Rat, das europäische Parlament und die EU-Kommission sind verpflichtet, seine Stellungnahmen entgegen zu nehmen, wenn Vorlagen beraten werden, die die regionalen bzw. kommunalen Gebietskörperschaften in ihren Kompetenzen treffen. Die Artikel, die eine Anhörung des AdR für Rat und Europäisches Parlament vorschreiben, ziehen sich durch den gesamten VEG, können aber verschiedenen Politikfeldern zugeordnet werden. In der Fassung von Maastricht waren dies fünf Politikfelder, die dann im Vertrag von Amsterdam um fünf weitere ergänzt wurden¹⁶⁰. Sämtliche Politikfelder, in denen der AdR obligatorische Stellungnahmen abgeben muss, sind bis auf wenige Sonderfälle¹⁶¹ der ersten „Säule“ der EU zuzuordnen.

Neben diesen obligatorischen Stellungnahmen gibt es noch weitere Formen der Stellungnahmen. So kann er gemäß Art. 265 VEG Abs. 1 und Abs. 4 von Rat, europäischem Parlament oder der EU-Kommission jederzeit zu einer fakultativen Stellungnahme zu jedweder Politik der EU aufgefordert werden. Darüber hinaus kann der AdR, „wenn er dies

¹⁶⁰ Im Maastrichter Vertrag waren dies: wirtschaftliche und soziale Kohäsionspolitik, transeuropäische Infrastruktur, Gesundheit, Bildung sowie Kultur. Durch den Amsterdamer Vertrag kamen Arbeitspolitik, Sozialpolitik, Umwelt, Berufsausbildung und Transport hinzu (Einteilung nach AFCCRE 2002: 35). Für eine andere Aufteilung siehe Saller 1999: 200f oder Schneider 2004: 139f.

¹⁶¹ Hier handelt es sich zum Beispiel um bestimmte Formen EU-grenzüberschreitender regionaler Kooperationen im sicherheitspolitischen Bereich.

für zweckdienlich erachtet“, gemäß Abs. 265 Abs. 5 VEG initiativ Stellungnahmen abgeben¹⁶².

Einige Autoren sehen dieses Initiativrecht auf die erste „Säule“ beschränkt (Schneider 2004: 147). Dies wird damit begründet, dass der AdR nicht Teil des einheitlichen institutionellen Rahmens gemäß VEU ist (siehe Abschnitt 3.1), sondern Primärrechtlich nur im VEG verankert ist¹⁶³. Im VEU findet er in den Art. 3 bis Art. 5 einschließlich, die den „einheitlichen institutionellen Rahmen“ der Europäischen Union beschreiben, keine Erwähnung¹⁶⁴. Insofern sei der AdR auch lediglich für die Politiken der EG zuständig.

Allerdings entspricht diese formal-juristische Begrenzung des AdR auf die Politik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft nicht der Realität. Zum ersten kann er im Rahmen der fakultative Stellungnahme von den EU-Organen zu jedem Thema unbeachtet der „Säulen“ befragt werden. Zum zweiten kann er seine initiativen Stellungnahmen nach eigenem Ermessen verfassen, ein Recht, dass der AdR durchaus nutzt um selbst „pro-aktiv“ (I_AdR 2005: 18) Themen auf die EU-Agenda zu setzen. Das bereits mehrfach erwähnte Beispiel der Betroffenheit subnationaler Gebietskörperschaften durch Entscheidungen im militärischen Bereich, etwa bei Standortentscheidungen, rechtfertigt Stellungnahmen zu Regelungsvorhaben außerhalb der EG. Ein anderes Beispiel ist die Entwicklungspolitik, in die der AdR ebenfalls über die Grenzen von „Säule“ 1 hinweg die subnationalen Gebietskörperschaften einbringt (I_AdR 2005: 18). Zum dritten nutzt der AdR regelmäßig die Verhandlungen von Vertragsrevisionen, um seine institutionellen Interessen weit über den Rahmen der EG hinaus zu artikulieren (vgl. z. B. EU-AdR 2004a). Viertens und letztens ist die Europäischen Integration gerade im Binnenmarkt derart weit entwickelt, dass viele „EG-Regelungsbereiche“ nur sehr bedingt auf „Säule“ 1 reduziert werden können¹⁶⁵.

Der AdR wurde im Vergleich mit seinem Vorgänger, dem Beirat, von einem Beratungsorgan der Kommission deutlich zu einem Beratungsorgan für die gesamte EU-Ebene aufgewertet. Damit im Zusammenhang verschob sich die Ausrichtung seiner Stellungnahmen, von rein technischer Beratung hin zu deutlich politischen Inhalten (I_AdR 2005: 55). Die so geleistete Einbindung der subnationalen Akteure soll hierbei in beide Richtungen funktionieren: Zum einen profitiert die EU-Politik von der Sachkompetenz, die der AdR beiträgt, und seine Zustimmung steigert die Legitimation der beschlossenen EU-Rechtsakte. Zum anderen werden die subnationalen Akteure über den AdR in die Vorgänge auf EU-Ebene einge-

¹⁶² Für weitere Formen der Stellungnahmen siehe z.B. Saller 1999: 200ff, Nazarek 2001: 126ff, Schneider 2004: 139ff.

¹⁶³ Selbes gilt auch für den Wirtschafts- und Sozialausschuss.

¹⁶⁴ Aus diesem Grund beziehen sich viele Arbeiten zum AdR auch nicht auf die Politik der Union, sondern nur auf die der Gemeinschaft (so z.B. Ast 1999: 15).

¹⁶⁵ Diesen Entwicklungen wurde im Vertrag über eine Verfassung der EU insofern entsprochen, als die „Säulen“ in vielen Punkten verschoben oder gar ganz aufgelöst wurden.

bunden. Sie erhalten inhaltliche Einsicht in die Vorlagen sowie die Standpunkte der anderen EU-Organe und kennen den aktuellen Stand der Entscheidungsprozesse.

Allerdings wurde trotz dieser Erweiterungen den weit reichenden Forderungen der subnationalen Akteure bezüglich der Kompetenzen des AdR kaum Folge geleistet. Die Aufgaben des AdR beschränken sich, so politisch die Standpunkte des AdR auch immer sein mögen, im Politikprozess auf eine rein beratende Funktion in dem Sinne, dass der AdR mit seinen Stellungnahmen mitteilt, was seines Erachtens im EU-Recht berücksichtigt sein sollte oder nicht. Eine Nichtbeachtung seiner Stellungnahme muss von den anderen EU-Organen nicht begründet werden. Darüber hinaus wurde auf ein Klagerecht des AdR vor dem EUGH, vor allem auf Druck des Ministerrates verzichtet¹⁶⁶. Substanzielle Mitentscheidungsbefugnissen oder Veto-Rechte sind ebenfalls nicht vorhanden (Rechlin 2004: 35).

Der AdR trägt als institutionalisierte Möglichkeit für die subnationalen Akteure, sich auf EU-Ebene zu artikulieren, bereits zur Entwicklung eines größeren politischen Anspruches seiner Mitglieder bei. Die direkte Legitimation in ihren jeweiligen Gebietskörperschaften und das freie Mandat eines AdR-Mitglieds (siehe folgenden Abschnitt) bieten hierfür die Grundlage. So entwickeln nicht nur subnationale Akteure aus den föderalen Ländern wie Deutschland, Italien, Spanien oder Österreich ein hinreichend politisches Selbstbewusstsein. Vielmehr beginnen auch die Vertreter neu eingeführter regionaler Körperschaften, wie etwa die französischen oder britischen Regionen, Tendenzen in diese Richtung zu entwickeln (I_AdR 2005: 69, 72).

Dementsprechende Forderungen, z.B. nach der Aufwertung der Organqualität des AdR als Teil des gemeinsamen institutionellen Rahmens der EU, nach einem Klagerecht des AdR vor dem EUGH oder der Aufwertung seiner Kompetenzen im Entscheidungsprozess bis hin zum Modell der „dritten Kammer“, werden immer wieder erhoben (vgl. EU-AdR 1995: 58, 2004: 86, 96), nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem vorerst gescheiterten Vertrag über eine europäische Verfassung¹⁶⁷.

Neben der fehlenden formalen Mitentscheidungs- bzw. Veto-Kompetenz des AdR erweisen sich zwei weitere Umstände als problematisch für die Städte, hinsichtlich einer ausreichenden Vertretung ihrer Interessen durch den AdR. Einer dieser Umstände ist die in der Arbeitsweise und Funktion des AdR begründete Generalität seiner Entscheidungen, um die es im nächsten Abschnitt geht.

¹⁶⁶ Der AdR fehlt in der Aufzählung der klageberechtigten Organe in Art. 230 VEG. Inwieweit der AdR als juristische Person im Sinne von Art 230 Abs. 4 klageberechtigt ist, wurde bisher noch nicht gerichtlich festgestellt (vgl. Schneider 2004: 149ff)

¹⁶⁷ Eine deutliche Stärkung erführe der AdR durch die EU-Verfassung: Hier ist in Art. 8 des zweiten Protokolls „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ ein Klagerecht vor dem EUGH bei der Nichtbeachtung einer Stellungnahme durch die anderen EU-Organe verankert (EU 2004: C 310/207).

4.2.3 Die Arbeitsweise im Ausschuss der Regionen

Der zentrale Ort der Entscheidung des AdR ist die Plenarversammlung, in der die wichtigsten formellen Entscheidungen, in der Regel mit einfacher Mehrheit, gefällt werden. Laut Geschäftsordnung hat der AdR jährlich vier Plenarsitzungen. Gegenwärtig tagt er aber i.d.R. fünf Mal im Jahr über jeweils zwei Tage hinweg (Rechlin 2004: 36). Die vorbereitende Arbeit geschieht in sechs Fachkommissionen (EU-AdR 2006) und einer Sonderkommission für „Verwaltungs- und Finanzangelegenheiten“, die den Einklang der AdR-Aktivitäten mit dem generellen EU-Budget fördern soll¹⁶⁸. Diese thematischen Fachkommissionen haben hauptsächlich die Aufgabe, die von den EU-Organen vorgelegten Dokumente zu untersuchen und die Beschlussfassungen der Plenarversammlung vorzubereiten¹⁶⁹.

Vorbereitet und geleitet werden Plenums-Sitzungen vom Präsidium, das aus einem Präsidenten, je einem Vizepräsidenten pro Mitgliedstaat und ca. weiteren 60 Sitzen besteht, die Größtenteils nach einem nationalen Schlüssel verteilt werden. Unterstützt werden der AdR und seine Gremien von einem Sekretariat.

Die Entwicklung vom rein technischen Beratergremium, welches der Beirat bei der EU-Kommission gewesen war, hin zu einem politischen Entscheidungsgremium, welches der AdR in weiten Teilen ist, wurde durch den Vertrag von Nizza 2001 entscheidend befördert. Denn hier wurde der Art. 263 um den Zusatz ergänzt, dass es sich bei den Mitgliedern um Repräsentanten der subnationalen Ebene mit demokratischer Legitimation handeln muss, „die „ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer lokalen oder regionalen Gebietskörperschaft innehaben“ (Art. 263 VEG). Hierdurch bekommt der AdR als Ganzes eine demokratische Legitimität, mit der er durch seine Zustimmung letztlich auch die Legitimation der jeweiligen EU-Rechtsakte erhöht (vgl. EU-AdR 2006: 6).

Diese Veränderung in der Zusammensetzung des AdR hat mehrere Konsequenzen. Die direkt ihren Wahlkreisen verbunden Mandatsträger vertreten sehr viel stärker eigene politische Positionen, als das bei einem reinen Beratergremium der Fall wäre (I_AdR 2005: 53, 55). Dies wird zusätzlich noch durch den Umstand unterstützt, dass die Mitglieder des AdR gemäß Art. 263 VEG „an keine Weisungen gebunden“ sind¹⁷⁰.

Dementsprechend wird im AdR zunehmend entlang politischer Linien diskutiert, wobei sich schon im Laufe der 1990er Fraktionen entlang politischer Konfliktlinien, entsprechend dem

¹⁶⁸ Zur Sonderkommission siehe <<http://www.cor.eu.int/de/presentation/committee.htm>> 15.3. 06.

¹⁶⁹ Hierzu <http://www.cor.eu.int/de/presentation/cor_commission.htm>, 15.3.06.

¹⁷⁰ Schneider diskutiert, inwieweit vor dem Hintergrund der Abhängigkeit von der heimatischen Wählerschaft hier von einem freien Mandat gesprochen werden kann (ders. 2004: 118). Auf EU-Ebene geht es in diesem Zusammenhang allerdings weniger um die Unabhängigkeit der Mitglieder des AdR von ihren heimatischen Wahlkreisen, sondern vielmehr um das Maß der Unabhängigkeit des AdR gegenüber den anderen EU-Organen (ebd.: 136).

Europäischen Parlament, heraus bildeten¹⁷¹. Allerdings muss hier festgehalten werden, dass den Fraktionen im AdR aufgrund der sehr heterogenen Zusammensetzung des AdR-Plenums wesentlich weniger Bedeutung zukommt als im Europäischen Parlament, die Abstimmungen werden in der Regel von „Fall-zu-Fall-Koalitionen“ (Böttcher/Krawczynski 2002: 173) bestimmt.

Die stärker politisch geprägte Arbeitsweise im AdR führt letztlich auch dazu, dass für Entscheidungen des Rates politische Kompromisse gefunden und ausgehandelt werden müssen, die aufgrund des Abstimmungsverfahrens zumindest für die Mehrheit der Abgeordneten tragbar sind. Oder, um es anders zu formulieren: Die Stellungnahmen des AdR benötigen eine europaweit tragfähige Basis unter den verschiedensten subnationalen Gebietskörperschaften (I_AdR 2005: 7). Um diesen Punkt vor allem in seiner Bedeutung für die europäischen Städte zu erfassen, wird im nächsten Abschnitt die Auswahl der AdR-Mitglieder etwas genauer ausgeleuchtet.

4.2.4 Die nationalen Auswahlverfahren der AdR-Delegationen

Der AdR setzt sich aus direkt oder indirekt gewählten Vertretern subnationaler Gebietskörperschaften zusammen, die in nationalen Delegationen organisiert sind (EU-AdR 2003: Art. 7 und Art. 8). Die Größe dieser Delegationen ist abhängig von der Bevölkerungsanzahl der Mitgliedsländer und primärrechtlich festgelegt¹⁷², wobei der AdR insgesamt gemäß Art. 263 VEG einen Umfang von 350 Mitgliedern nicht überschreiten darf. Die Mitgliedstaaten ernennen neben den Mitgliedern gleichzeitig noch eine gleiche Anzahl von Stellvertretern. Die gleichzeitige Zugehörigkeit zum AdR und zum Europäischen Parlament ist unzulässig.

Die Auswahl ihrer Delegationsmitglieder obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten. Sie stellen dem Rat jeweils eine Liste der Repräsentanten und eine Liste mit deren Stellvertretern vor. Beide Listen werden dann vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen. Das Verfahren, wie die Nationen ihre Mitglieder im Einzelnen bestimmen, ist vertraglich oder sekundärrechtlich nicht festgelegt. Das führt zu sehr unterschiedlichen Verfahren in Abhängigkeiten des nationalen Staatsaufbaus und der Staatsgröße, und letztlich auch zu einer sehr unterschiedlichen Verteilung der AdR-Sitze zwischen regionalen und kommunalen Repräsentanten. In Belgien zum Beispiel ist unter den zwölf Mitgliedern des AdR kein

¹⁷¹ Siehe <http://www.cor.eu.int/de/presentation/political_groups.htm>, 10.2.06. Schneider (ders. 2004: 136) weist darauf hin, dass im AdR bei der Bildung politischer Fraktionen nicht nur nationale Grenzen, wie im europäischen Parlament, sondern auch noch die Konfliktlinien zwischen verschiedenen regionalen und lokalen Körperschaften zu überwinden sind. Die Konstitution der Fraktionen ist noch vergleichsweise jung, so dass ihre Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse im AdR noch nicht systematisch untersucht wurden (siehe auch Nazarek 2001: 144).

¹⁷² Die Größe variiert zwischen wenigstens fünf Personen für Malta, und höchstens 24 für Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien (EU 2003: Art. 15).

einzigster Vertreter der kommunalen Ebene, lediglich einer der Stellvertreter kommt von dieser Ebene. Die polnische Delegation wird mit elf von 21 Sitzen mehrheitlich von der kommunalen Ebene gestellt, und die estnische Delegation besteht aus sieben Mitgliedern, die sämtlich von der lokalen Ebene gestellt werden (EU-AdR 2004: 11, 41, 17, 63).

Die Verfahren der drei Mitgliedsländer, die in dieser Arbeit im Mittelpunkt stehen, sollen im Folgenden kurz näher untersucht werden.

4.2.4.1 Auswahlverfahren Deutschland

Genauso wie die Länder die Kommunen gegenüber dem Bund vertreten (siehe obigen Abschnitt 4.1.1), haben sie diese Kompetenz auch gegenüber supranationalen Ebenen, und dementsprechend auch gegenüber der EU. Die Kompetenzen für die Bestimmung der AdR-Delegation sind in § 14 des 4. Gesetzes vom 12. März 1993 über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union geregelt. Die Bundesebene hat sich gemäß diesem Gesetz aus dem Auswahlverfahren der AdR-Delegation formal vollständig zurückgezogen. Die Länder wiederum, die mit dem Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip hier die Einmischung des Bundes abgelehnt haben, verweigern die Umsetzung desselben aber gegenüber den ihnen nachrangigen Ebenen. So sind letztlich 21 der 24 Sitze und die dementsprechende Anzahl der Stellvertreter der deutschen Delegation im AdR von den Ländern delegiert. Hierbei erhält jedes Bundesland zunächst einen Sitz plus Stellvertreter, die restlichen fünf Ländersitze plus Stellvertreter werden per Rotationsprinzip von den Ländern besetzt (genauer zum Rotationsprinzip in EU-AdR 2004: 15). Die einzelnen Personen werden gemäß der politischen Lage des jeweiligen Bundeslandes von der Landesregierung bestimmt. Die Zusammenführung der Vorschläge findet im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz statt.

Drei Sitze sind gemäß § 14 des 4. Gesetzes vom 12. März 1993 den drei deutschen kommunalen Spitzenverbänden reserviert (Burgsmüller 2003: 33), deren Personalvorschläge Mandate der lokalen Ebene innehaben müssen, wie erwähnt seit 2001 eine der Voraussetzungen, Mitglied des AdR zu werden. Vor dem Hintergrund, dass sich die lokale Ebene mit ihrer Forderung nach weiteren Sitzen nicht durchsetzen konnte, einigte man sich auf je einen Vertreter der kommunalen Spitzenverbände Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) sowie ein Vertreter des Deutschen Landkreistages (DLkrT) (Schäfer 1998: 312, Böttcher/Krawczynski 2002: 172).

Der Personalvorschlag der Spitzenverbände braucht die Zustimmung der Ministerpräsidentenkonferenz. Der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz reicht die beschlossene Liste an die Bundesregierung weiter, die sie formal in den Rat der EU einbringt.

4.2.4.2 Auswahlverfahren Frankreich

Das Verfahren, mit dem in Frankreich die AdR-Delegation bestimmt wird, ist nicht gesetzlich fixiert, aber gleich bleibende Praxis. Gemäß der Unabhängigkeit zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen (siehe oben Abschnitt 4.1.2) besteht die französische Delegation im AdR aus Vertretern aller drei Ebenen, die auch jeweils von der jeweiligen Ebene vorgeschlagen werden (I_AFCCRE 2004: 52). Die regionale Ebene hat in Frankreich ein deutliches Übergewicht an Sitzen: Von den 24 französischen Sitzen werden zwölf von der regionalen Ebene bestimmt und je sechs von den „départements“ und den Kommunen. Für die Stellvertreter gilt die gleiche Verteilung (EU-AdR 2004: 21).

Im Auswahlverfahren werden die jeweiligen französischen nationalen Verbände, also für die Vertreter der lokalen Ebene die Association des Maires de France (AMF), für die „départements“ die Assemblée des Départements de France (ADF) und für die Regionen die Association des Régions de France (ARF) vom französischen Innenminister konsultiert, die entsprechende Vorschläge unterbreiten. Die französische Sektion des RGRE wird zu diesem Verfahren (hierzu Abschnitt 4.2.4.2) von den Verbänden im Vorfeld beratend hinzugezogen (I_AFCCRE 2004: 52). Die Verbände sollen bei der Erstellung ihrer Vorschläge die politischen, parteilichen und regionalen Verhältnisse Frankreichs widerspiegeln (AFCCRE 2002: 35).

Der Innenminister legt anschließend dem Premierminister die Liste mit allen Personalsvorschlägen vor (AFCCRE 2002: 35). Die Regierung beschließt die letztendliche Vorschlagsliste, und leitet sie an den Rat der EU weiter.

4.2.4.3 Auswahlverfahren Großbritannien

Das Auswahlverfahren im Vereinigten Königreich findet seine Grundlage im „European Communities Amendment Act“ von 1993. In der ursprünglichen Fassung sah dieses Gesetz nur die Ernennung lokaler Mandatsträger vor. Aber mit der Einführung der regionalen Ebene im Zuge der „devolution“ (siehe oben Abschnitt 4.1.3) wurden auch Mandatsträger dieser Ebene delegationsfähig (EU-AdR 2004: 57).

Zuständig für die Ernennung ist letztlich das Auswärtige Amt, das die Erstellung der Vorschlagslisten an das Local Government International Bureau (LGIB) (hierzu Abschnitt 4.2.4.3) delegiert hat, welches auch als Sekretariat der gesamten britischen Delegation fungiert (I_LGIB 2004: 38, 46).

Gegenwärtig wird die Ernennung der 24 Mitglieder der britischen AdR-Delegation und ihrer Stellvertreter zuerst nach regionalen Gesichtspunkten verteilt. England entsendet insgesamt 16 Mitglieder, Schottland vier, Wales und Nordirland jeweils zwei.

Im Falle der englischen Mitglieder¹⁷³ werden neun zukünftige AdR-Mitglieder und ebenso viele Stellvertreter auf regionaler Ebene von den englischen „regional chambers“¹⁷⁴ (siehe Abschnitt 4.1.3) und der Greater London Authority ernannt. Die verbleibenden sieben Personalvorschläge kommen von der Local Government Association (LGA), dem englischen Gemeindeverband (EU-AdR 2004: 59). Sie übermitteln ihre Vorschläge an das LGIB. Das LGIB achtet, in Konsultation mit der LGA, bei der Zusammenfassung der endgültigen englischen Vorschlagsliste auf „politische, geographische und ethnische Ausgewogenheit und die Gleichstellung der Geschlechter“ (EU-AdR 2004: 59). „Politische Ausgewogenheit“ bedeutet hier die Berücksichtigung der aktuellen Wahlergebnisse auf lokaler Ebene, so dass, gekoppelt an die Kommunalwahlen, die AdR-Delegation alle vier Jahre neu bestimmt wird (I_LGIB 2004: 38).

Die vier regionalen Listen Großbritanniens werden im Auftrag der britischen Regierung wiederum vom LGIB (siehe Abschnitt 4.2.4.3) zusammengefasst. Es übermittelt die endgültige Vorschlagsliste an den britischen Außenminister, der diese dann an den Rat der EU zur Abstimmung weiterleitet.

4.2.4.4 Die Auswahlverfahren und ihre Konsequenzen für die Städte

Im Falle Deutschland wurde die nationale Ebene völlig und rechtlich abgesichert aus den dem Auswahlverfahren der nationalen AdR-Delegation „ausgeschaltet“. Die Länder entscheiden formal unabhängig vom Bund über die Besetzung der Sitze und bestimmen, jeweils abhängig von ihrer politischen Zusammensetzung, ihre Delegierten.

Im Falle Frankreichs laufen entsprechend der Trennung der administrativen Ebenen die verschiedenen Vorschläge der jeweiligen nationalen Verbände direkt bei der Pariser Regierung zusammen und die letztendliche Zusammenfassung der Liste übernimmt das Haus des Innenministers. Die Vertretung der subnationalen Einheiten auf nationaler Ebene, der Senat, spielt bei der Besetzung der AdR-Delegation keine Rolle.

In Großbritannien entscheidet der Außenminister formal über die britische Delegation. Bemerkenswert ist das „outsourcing“ der Koordinationsarbeit, die an einen öffentlich finanzierten, aber privat organisierten Träger übergeben wurde. Darüber hinaus sind in England die regionalen Vertreter schwach legitimiert: Die „regional chambers“ werden nicht direkt gewählt sondern, wie in Abschnitt 4.1.3 beschrieben, aus den Reihen der Mandats-träger der lokalen Ebene bestimmt.

¹⁷³ In der hier vorliegenden Arbeit liegt, wie in Abschnitt 4.1.3 begründet, der Fokus auf England.

¹⁷⁴ Die englischen Vertreter der regionalen Ebene entstammen also nicht den Führungsgremien der Regionen, den „boards“ (siehe Abschnitt 4.1.3). Denn diese werden direkt von der Ministerialebene ernannt, womit ihnen die demokratische Legitimität, die für eine AdR-Mitgliedschaft notwendig ist, fehlt. Aus diesem Grund werden „konsultativ“ bestimmte (EU-AdR 2004: 59), aber vergleichsweise kompetenzlose Vertreter der Kontrollgremien, den „regional chambers“, entsendet.

Bemerkenswert ist die große Rolle, die die nationalen Kommunalverbände, wie der Deutsche Städtetag, die Association des Maires de France oder die Local Government Association spielen. Sie haben in allen drei untersuchten Mitgliedstaaten, zusammen mit den Verbänden der anderen subnationalen Körperschaften, das Vorschlagsrecht für die Delegationsmitglieder. Auch wenn in allen drei Staaten die übergeordneten bzw. nationale Stellen letztlich die Entscheidungsgewalt innehaben, so halten sie sich an die Vorgaben der Verbände (hierzu auch die Untersuchungen von (EU-AdR 2004: 63).

Die geringere Rolle der nationalen Ebene im föderalen Staat bedeutet aus der Sicht der kommunalen Ebene bzw. der Städte kein Gewinn, wie die drei Beispiele ebenfalls zeigen. Parallel zu den Befunden bei der Implementation der EU-Kohäsionspolitik ist gerade im föderalistischen Staat mit der längsten dezentralistischen und subsidiären Tradition die Beteiligung der Kommunen mindestens quantitativ am geringsten. Zwar sind die Vertreter der kommunalen Ebene auch in den anderen beiden Staaten in der Minderheit, jedoch ist das Missverhältnis in Deutschland am größten.

Dieses Ergebnis würde bei einer Ausweitung der Untersuchung auf alle EU-Staaten bestärkt (EU-AdR 2004: 63). In föderalen Staaten sind, wie Saller bereits 1999 gezeigt hat, die Kommunen in den AdR-Delegationen strukturell benachteiligt (Saller 1999: 195). Diese Entwicklung hat sich dahingehend verstärkt, dass in Staaten, in denen in der Zwischenzeit die regionale Ebene politisch aufgewertet wurde, diese den Kommunen Mandatsanteile abnehmen, wie z.B. im Falle Großbritanniens. Dort gab es bis Mitte der neunziger Jahre noch keine Vertreter der regionalen Ebene im AdR. Heute, wie gezeigt wurde, stellen diese den Großteil der britischen Delegation. Mit steigender Regionalisierung der europäischen Mitgliedstaaten schwindet der Einfluss der Kommunen und damit auch der der Städte auf EU-Ebene, zumindest was ihre Rolle im AdR betrifft.

Es liegt auf der Hand, dass dieses Problem für kleinere und Kleinststaaten wie Luxemburg, Lettland oder Malta aufgrund einer fehlenden bzw. nicht notwendigen regionalen Ebene keine Rolle spielt. Hier setzen sich die Delegationen nach wie vor nur aus Vertretern der lokalen Ebene zusammen. Aber für die größeren Flächenländer, und dies wird durch föderale Systeme begünstigt, ergeben sich bei derartigen Ungleichgewichten in der Mandatsverteilung schnell Probleme, wenn konkurrierende Interessen auftreten. In den deutschen Stadtstaaten wird dies naturgemäß weniger problematisch gesehen; sie sind aufgrund ihrer Bundesland-Qualität direkt im AdR vertreten. Anders sieht es für die durchschnittlichen Kreis- und kreisfreien Städte in den Flächenländern aus (I_BER 2003: 36). Hier vertreten die Landesregierungen notgedrungen Positionen, die nicht den Problemlagen urbaner Zentren adäquate Lösungen anbieten und entsprechende Großstädte fühlen sich oft nicht ausreichend vertreten, wie in Interviews der Repräsentanten der kommunalen Ebene

deutlich zu Ausdruck gebracht wird. Dies kann durch unterschiedliche parteipolitische Zugehörigkeiten zwischen Landes- und Stadtregierung noch erschwert werden. Beispielsweise wenn konservative Landesregierungen und sozialdemokratische Stadtregierungen aufeinander treffen, eine Konstellation, die aufgrund der Wählerverteilungen zwischen urbanen und ländlichen Gebieten, relativ häufig vorkommt. Zum Beispiel war dies in den während dieser Untersuchung untersuchten Städten Frankfurt, München und Leipzig der Fall. Auch die Vertreter der französischen Städte Lille und Lyon wiesen auf ähnliche Probleme hin, die hier allerdings vor allem zwischen den Ebenen Einzelkommune, „communauté urbaine“, und nationaler Regierung entstehen, da die „départements“ und Regionen aufgrund der administrativen Trennung für die kommunale Ebene eine vergleichsweise geringe Bedeutung haben (I_FRA 2003: 133, I_LYO 2004: 99).

Die drastischsten Beispiele für diese Spannungen zwischen unterschiedlich regierten Ebenen kommen unter den hier verwendeten Fallbeispielen aus Großbritannien, wie bereits mehrfach erwähnt wurden unter Thatcher ganze Stadt-Regierungen abgeschafft¹⁷⁵.

Erwähnenswert sind bei der Gewichtung des Ausschusses der Regionen und dem darin herrschenden Verhältnis zwischen regionalen und kommunalen bzw. städtischen¹⁷⁶ Repräsentanten noch die „zusätzlichen Sitze“, die die kommunale Ebene durch den Sonderstatus bestimmter urbaner Gebiete zugeschlagen bekommt. Im Falle Deutschlands sind dies die drei Bundesländer Berlin, Bremen und Hamburg, im Falle Londons ist das die Greater London Authority und in Frankreich die Region Ile-de-France. Diese Städte mit „Regionen-Status“ können über ihre „Delegierten auf regionaler Ebene“ urbane Belange ansprechen (I_BER 2003: 32), wodurch das Verhältnis zwischen lokalen und regionalen Sitzen verändert wird. Dennoch kommen die Städte auch mit diesen Gebieten nicht auf eine Mehrheit der Stimmen in den Delegationen, am wenigsten in Deutschland, wo zudem die Stadtstaaten vergleichsweise schwache „Staaten“ unter den Ländern sind.

¹⁷⁵ Am deutlichsten drückte sich hier ein Vertreter Liverpools aus: „Liverpool was from the 70ies, 80ies and early 90ties very strongly socialist. It is often referred to as militant labour, very left wing labour. They basically fought a battle with Thatcher’s government, and the city became insulated. It refused to cooperate with the government. Once the state wouldn’t even set up the cities’ budget.” (I_LIV 2004: 8).

¹⁷⁶ Theoretisch ist in diesen Zusammenhängen allgemein die gesamte kommunale Ebene adressiert. Auf praktischer Ebene sind es jedoch Vertreter von vergleichsweise großen Städten, die die hier gegenständliche Ämter wahrnehmen.

4.2.5 Formale Einflussnahme II: Zusammenfassung - Der AdR aus Sicht der Städte

Aus Sicht der Städte sind bei der Bewertung des Ausschusses der Regionen vor dem Hintergrund der hier erläuterten Zusammenhänge vier Punkte relevant:

- Die unzureichenden Kompetenzen des AdR

Der AdR hat keine substanziellen Veto-Rechte im EU-Gefüge. Dadurch wird seine Bedeutung entscheidend geschwächt. Darüber hinaus sind ihm nicht alle Entscheidungen auf EU-Ebene, die für die subnationalen Akteure relevant sind, zugänglich. Das liegt zum einen am erwähnten Themen-Katalog, der die Politikfelder definiert zu denen er herangezogen werden muss. Dieser wurde durch den Vertrag von Amsterdam deutlich erweitert aber verhindert dennoch eine generelle Zuständigkeit. Zum anderen entziehen sich bestimmte Entscheidungen, die relativ schnell und ohne große öffentliche Beteiligung z.B. im Rahmen der Komitologie getroffen werden, oft dem Zugriff des AdR, der nur fünf Mal im Jahr tagt und sich aus Personen zusammensetzt, die ihre Hauptverpflichtung in ihren jeweiligen Gebietskörperschaften haben. Dieser mangelhafte Einbezug wird für die Städte auch problematisch, wenn es um die Informationsfunktion des AdR geht. Gerade zu Detailregelungen, die zum Beispiel im Rahmen der Kohäsionspolitik entscheidend sein können, hat der AdR oft keinen Zugang.

- Der späte Zeitpunkt und die Dauer der Entscheidungsfindung

Der späte Zeitpunkt, zu dem der AdR formell in die Entscheidungsverfahren eingeschaltet wird, ist problematisch. Zwar ist der AdR, neben anderen Akteuren, in den meisten einschlägigen „Expertengruppen“ der EU-Kommission in der frühen Phase des EU-Politikprozesses (siehe Abschnitt 5.1.1) vertreten, aber er ist nicht mehr ein Gremium, um speziell im Frühstadium der Politikentwicklung seine Interessen direkt in die Kommission einspeisen zu können, wie es seinerzeit, wenn auch nicht sehr erfolgreich, der Beirat war. Vielmehr wird der AdR in den formalen Entscheidungsverfahren erst um Stellungnahmen gebeten, wenn die Entwürfe bereits fertiggestellt sind. Neue Punkte auf die Agenda zu setzen oder weitgehende inhaltliche Veränderungen anzubringen ist zu diesem Zeitpunkt des Entscheidungsverfahrens sehr schwer (I_RGRE_DS 2005: 49).

Hier rückt wiederum die „initiative Stellungnahme“ des AdR in den Blick. Durch sie hat der AdR durchaus die Möglichkeit, eine „pro-aktivere“ Rolle im EU-Organgefüge einzunehmen. Gerade an diesem Punkt wollen sich der Ausschuss der Regionen (I_AdR 2005: 17, 18) in naher Zukunft auch stärker profilieren (vgl. EU-AdR 2004a: 7).

Unabhängig davon, ob der AdR auf Anfrage oder initiativ tätig wird, brauchen die Diskussionen in seinen Ausschüssen und die Mehrheitsbildungen für die Abstimmungen im Plenum einen entsprechenden Vorlauf und damit vergleichsweise lange Zeit.

- Die unzureichende Repräsentation der Städte

Wie herausgearbeitet wurde, so ist zumindest in den großen Flächenländern der EU oder den Staaten mit starker regionaler Ebene, ein deutliches Defizit in Hinblick auf eine gleichberechtigte Repräsentation der kommunalen Ebene und damit auch der Städte fest zu stellen. Selbst wenn man die Vertreter besonderer urbaner Regionen wie Berlin, London oder Paris mit einrechnet, wären die Vertreter der lokalen Ebene bei konfligierenden Interessen gegenüber der regionalen Ebene kaum durchsetzungsfähig. Aus Sicht der Städte ist der Ausschuss der Regionen im Wortsinn der Ausschuss der Regionen.

- Die Generalität der Entscheidungen

Die Generalität der AdR-Positionen ist eng mit seiner Zusammensetzung verbunden und wird durch die direkte Legitimation seiner Mitglieder und seine damit verbundene Aufwertung zum politischen Gremium verstärkt. Es ist nahe liegend, dass sich gewählte Politiker mit einem unabhängigen Mandat nicht auf reine Informationslieferung bzw. rein technische Beratung beschränken. Für die EU bedeutet diese Entwicklung ein Gewinn an Legitimation, wenn die subnationalen Körperschaften an den sie betreffenden Politiken mitwirken. Für die subnationalen Akteure besteht der Gewinn in einer Aufwertung ihrer Rolle im jeweiligen nationalen System und die Ausweitung ihrer politischen Kompetenzen auf EU-Ebene, die der AdR, trotz der oben beschriebenen Defizite, darstellt.

Nachteilig wird diese politische Dimension im AdR allerdings, wenn es um konkrete Lösungen für bestimmte Probleme geht. Im AdR müssen Positionen gefunden werden, die für die Mehrheit der AdR-Mitglieder, die 27 verschiedene politische Systeme mit verschiedenen lokalen und regionalen Ebenen mit jeweils unterschiedlichen Funktionszuweisungen repräsentieren, zustimmungsfähig sind. Dies erfordert den entsprechenden zeitlichen Vorlauf und die Kompromissfähigkeit der Formulierungen. Spezifische und technische Inhalte treten dadurch bei Verhandlung innerhalb des AdRs immer deutlicher in den Hintergrund. Detaillierte, zugespitzte Positionen können in der Regel nicht formuliert werden. Vor allem im Falle redistributiver Politiken, die Interessenkonflikte zwischen den zahlreichen Interessen innerhalb des AdR provozieren (hierzu Böttcher/Krawczynski 2002: 175), sind die Aussichten der Städte, ihre spezifische Interessen wahren zu können, als äußerst gering einzuschätzen.

Im Zusammenhang mit diesen Problemen werden zwei Reformvorschläge diskutiert, auf die hier kurz hinweisen werden soll: Zum einen, um dem Problem der mangelnden Kompetenzen des AdR zu begegnen, gibt es wie bereits erwähnt die Diskussion über eine generelle Aufwertung des AdR zu einer dritten Kammer, die bei einschlägigen Vorhaben neben Europäischem Parlament und Rat zustimmungspflichtig bzw. veto-berechtigt ist. Sieht man sich, wie in den vorangegangenen Abschnitten geschehen, die Entwicklung der EU-Politik im Allgemeinen und die Entstehung und Entwicklung des AdR im Besonderen an, dann spricht einiges für eine derartige Konstellation. Der AdR verzeichnete bisher einen langsamen, aber stetigen Zuwachs an Kompetenzen. Darüber hinaus sind der Inhalt der Stellungnahmen wie auch das Selbstverständnis des AdR zunehmend politisch geprägt. Darüber hinaus enthält der Entwurf zu einer europäischen Verfassung einige weitere Kompetenzen für den AdR, unter anderem das begehrte Klagerecht beim EUGH.

Allerdings wären hier die größten Widerstände bezüglich einer Gleichstellung des AdR mit den beiden Organen Rat und Parlament einmal mehr vom Rat zu erwarten. Diese Diskussion ist in einigen Staaten, die sich zum Beispiel gerade erst mit einer eigenständigen Rolle der Regionen anfreunden, wie unter anderem Großbritannien, (noch) nicht zu führen.

Aber auch vom Europäischen Parlament ist bei so einer Reform Widerstand zu erwarten. Denn obwohl dieses, wie an verschiedenen Stellen angesprochen wurde, bisher ein starker Vertreter der Interessen subnationaler Ebenen im EU-Gefüge gewesen ist, so ist sich auch dieses Organ seiner Kompetenzen durchaus bewusst. Und je politischer und allgemeiner die Stellungnahmen des AdR werden, umso deutlicher wird hier die Kritik aus den Reihen der Parlamentarier (I_EUP_I 2005: 13, 15, I_EUP_II 2005a: 51).

Zum andern wird neben der Frage, wie der AdR im Gefüge der EU-Organe generell zu positionieren ist, auch seine innere Struktur diskutiert. Allerdings ist dies in weiten Teilen eine rein akademische und auf den deutschen Raum beschränkte Diskussion. Der AdR ist als Organisation noch relativ jung und in vielen Bereichen noch in Bewegung. Hier sei auf die gerade erst beginnende Fraktionsbildung hingewiesen, die gegenwärtig allerdings eher politischen als territorialen Konfliktlinien folgt. Dennoch ist die Einrichtung z.B. einer kommunalen Kammer innerhalb des AdR eine langfristige Option, der Bedeutung von Städten für die EU im Rahmen ihrer Organe zu entsprechen (vgl. Schneider 2004). Dies würde jedoch, die schon gegenwärtig sehr komplizierte EU-Entscheidungsverfahren (siehe Abschnitt 3.3.2.2) noch komplexer machen. Darüber hinaus wurde weiter oben ausgeführt, wie es insbesondere in zentralistischen Staaten um die Bereitschaft bestellt ist, Entscheidungsgewalt an die regionale Ebene abzugeben. Dies gilt für eine etwaige politische Entscheidungsgewalt der kommunalen Ebene umso mehr. Ganz abgesehen davon, dass für derartige Kompetenzen nicht nur die nationale, sondern auch die regionale Ebene zu überzeugen wäre.

Doch unabhängig davon, wie die Rolle des AdR in Zukunft ausgestaltet wird: Gegenwärtig kann der AdR aufgrund seiner internen Struktur und seiner Kompetenzen auf EU-Ebene eine adäquate Interessenvertretung der Städte auf EU-Ebene nicht gewährleisten.

Darüber hinaus ist er keine hinreichende Anlaufstelle für konkrete Informationen über sehr frühe Vorhaben oder zu Themen, die zu sehr ins Detail gehen. Auch als Verbindung zur Kommission in der prä-legislativen Phase, in der die Entwürfe produziert werden, ist er wie dargestellt nur bedingt geeignet.

Auch die nationalen Schienen gewährleisten, wie in obigem Abschnitt 4.1 dargestellt, die Erfüllung der Anforderungen nach Einfluss und Information, wie sie sich aus der Eingriffstiefe der EU-Rechtsakte für die Städte ergibt (siehe Abschnitt 3), nicht. Dies führt letztlich dazu der Frage, welche sonstigen „channels of access“ (Keating 2000: 166) sich den Kommunen zur Verfügung stellen. Da mit den beiden beschriebenen formalen Zugängen zur EU-Ebene die vorschriftsmäßigen Möglichkeiten der Städte, sich auf EU-Ebene zu artikulieren, bereits ausgeschöpft sind, lenkt dies den Blick auf informelle Möglichkeiten von Städten, auf EU-Ebene Einfluss zu nehmen. Sie werden Gegenstand der nächsten Abschnitte sein.

5. Die Zugangspunkte der EU-Organe

Im Abschnitt 3 wurde herausgearbeitet, dass die Städte Europas in vielen Bereichen durch EU-Politik in ihren Handlungsmöglichkeiten beeinflusst werden. Die Städte entwickeln vor diesem Hintergrund ein Interesse daran, dass ihre Präferenzen bei der Entstehung von EU-Politik berücksichtigt werden. In Abschnitt 4 wurde herausgearbeitet, dass es für die Städte keine formale Möglichkeit gibt, sich direkt an Entscheidungen auf EU-Ebene zu beteiligen. Entsprechende institutionalisierte Verfahren gibt es, wie anhand der drei Länderfallstudien dargestellt wurde, weder in föderalistisch, noch in zentralistisch organisierten Mitgliedstaaten. Ebenso wurde in Abschnitt 4 festgestellt, dass auch der Ausschuss der Regionen aufgrund seines strukturellen Aufbaus und seiner Kompetenzen im Entstehungsprozess von EU-Politik keine ausreichenden Möglichkeiten für die Städte bietet, die eigenen Interessen auf EU-Ebene zu vertreten. Darüber hinaus wurde herausgearbeitet, dass die beiden formalen Wege auch nicht hinreichend sind, um die Städte mit den benötigten Informationen über die Entwicklungen auf EU-Ebene zu versorgen.

Diese Ergebnisse werfen die Frage auf, inwieweit informelle Formen der Einflussnahme geeignet sind, diese Defizite auszugleichen. Um diese Frage zu untersuchen, wird hier auf die in Abschnitt 2 eingeführten Zugangsgüter zurückgegriffen. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass die EU-Organe bestimmte Ressourcen benötigen, die sie selbst nicht bereitstellen können. Anbietern dieser Güter eröffnen sich damit Zugangspunkte bei den EU-Organen, über die die Interessengruppen einen Zugang zu den Politikprozessen auf EU-Ebene erhalten können. In Abschnitt 2.5.3 wurden diese Güter bereits beschrieben. Allerdings sind die EU-Organe, wie in Abschnitt 3.3.2.1 erläutert, mit verschiedenen Kompetenzen und Aufgaben im Rahmen der Gemeinschaftsmethode bzw. der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung und Rechtssetzung betraut. Damit, und mit ihrem jeweiligen Aufbau, verändert sich ihr jeweiliger Bedarf an diesen Gütern.

Die folgende Analyse soll klären, welchen Bedarf welches EU-Organ an welchem Zugangsgut hat, und welche Zugangspunkte sich damit den Anbietern dieser Güter eröffnen. Das Ergebnis dieses Arbeitsschrittes ist die Voraussetzung dafür, im nächsten Schritt fest zu stellen, ob Städte in der Lage sind, dem jeweiligen Bedarf der EU-Organe zu entsprechen, die Zugangspunkte zu nutzen und sich so auf informellem Weg einen direkten, von anderen Ebenen unabhängigen, Zugang zu den Politikprozessen auf EU-Ebene zu verschaffen.

Um einen systematischen Vergleich zwischen den verschiedenen EU-Organen zu gewährleisten, und um aufzeigen zu können, dass sich die benötigten Zugangsgüter der EU-Organe abhängig vom Zeitpunkt, der in einem konkreten Politikprozess in der EU erreicht ist,

ändern, wurde der EU-Politikprozess in Anlehnung an den „policy cycle“ (siehe Prittwitz 1994: 57, vgl. Wessels 2003: 361, Abb. 1) in vier Phasen unterteilt:

- Die Phase der Entstehung der Politikentwürfe,
- die Phase der legislativen Entscheidung (erste, zweite und dritte Lesung, vgl. Schaubild 3),
- die Phase der exekutiven Ausführung bzw. Implementation, sowie
- die Phase der Kontrolle und Evaluation.

Die Feststellung, welches EU-Organ wann welches Gut benötigt, ist eine Voraussetzung für die Analyse, inwieweit tatsächlich eine direkte Austauschbeziehung möglich ist, in der die europäischen Städte zur Effizienz, Effektivität und Legitimation von EU-Politik beitragen können. Aus Sicht der Städte ist an diesem Ergebnis interessant, an welchen Stellen sich zu welchem Zeitpunkt in den EU-Politikprozessen Zugangsmöglichkeiten bieten, um über informelle Einflussnahme die eigenen Interessen zu vertreten.

5.1 Die Europäische Kommission

Die „Kommission der Europäischen Gemeinschaften“ ist das zentrale Exekutivorgan der Europäischen Union. Ihre vertragliche Grundlage findet sich für die Union als Ganzes in Art. 3 und Art. 5 des VEU, sowie für die Europäische Gemeinschaft in Art. 211 bis Art. 219 des VEG (EU 2001, 2002). Sie hat hauptsächlich drei Aufgaben im EU-Politikprozess, wie schon in Abschnitt 3.3.2.1 erwähnt wurde:

- Sie hat das Initiativrecht für die Entwürfe der EU-Rechtsakte,
- sie ist für die exekutive Ausführung dieser Rechtsakte verantwortlich, und
- sie führt Kontrolle der Umsetzung der EU-Politik durch.

Diese Tätigkeiten führt die EU-Kommission vor allem im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, also im Bereich der „Säule“ 1, aus. Im Rahmen der so genannten Gemeinschaftsmethode (siehe Abschnitt 3.3.2.1) hat sie gemäß Art. 250 Abs. 1, Art. 251 Abs. 2 und Art. 252 Abs. a EGV bis auf wenige Ausnahmen das Initiativrecht im Rechtssetzungsprozess der EU (hierzu Hix 2005: 415 ff). Damit ist sie hauptsächlich für das verantwortlich, was auf der offiziellen Agenda der EU-Organe steht, und dementsprechend auch per EU-Rechtsakt reguliert werden wird (vgl. Edwards/Spence 1997a: 9f). Insofern kommt ihr, auch wenn sie letztlich nicht selbst die legislativen Entscheidungen trifft, eine zentrale Rolle im EU-Rechtssetzungsprozess zu (vgl. Bouwen 2001: 25, Scharpf 2002: 79).

Wie Bouwen deutlich macht, nutzt die Kommission das Initiativrecht, obwohl eigentlich auf „Säule“ 1 beschränkt, um auch Regelungen vorzulegen, die die anderen beiden „Säulen“ betreffen. Ermöglicht wird dies durch Art. 308 EGV, der eine derartig weitgreifende Tätigkeit ausdrücklich zulässt, „um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer (der

Europäischen Gemeinschaft, Anm. d. Verf.) Ziele zu verwirklichen“ (Art. 308 EGV). Dieser so genannte „catch-all“-Artikel (vgl. Bouwen 2001: 25) wird von der Kommission immer wieder benutzt, um Regelungsentwürfe anzugehen, die eigentlich außerhalb von „Säule“ 1 liegen. Die Zuständigkeiten der EU wurden von der EU-Kommission mit dieser Möglichkeit im Laufe der Zeit immer weiter ausgeweitet und neue, in den Verträgen nicht vorgesehene Politikbereiche im Interesse der Umsetzung des gemeinsamen Binnenmarktes auf die EU-Agenda gesetzt. So ist der „catch-all“-Artikel im Rahmen der „Säule“ 1 vor allem in den Bereichen Umwelt- und Verbraucherschutz, der Wissens- und Bildungspolitik sowie in sozialen Angelegenheiten genutzt worden (vgl. Edwards/Spence 1997a: 12). Gerade dies sind viele der Bereiche, in denen EU-Politiken direkt für europäische Städte von Belang sind, und sie machen einen großen Bestandteil der „inoffiziellen Stadtpolitik“ der EU aus, die in Abschnitt 3.4 beschrieben wurde.

Damit im Zusammenhang, wenn auch auf einer wesentlich konzeptionelleren Ebene, sind die groß angelegten Strategien oder Agenden zu sehen, die die EU-Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament zur Abstimmung vorlegt. Sie gehen in der Regel auf Entwürfe der EU-Kommission zurück und stellen sehr umfassende Konzepte dar, die ebenfalls weit über die Kernaufgaben der EU hinausgehen. Jüngere Beispiele hierfür sind das Konzept zur „Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, beschlossen 1999 in Tampere¹⁷⁷, die „Strategie für Wachstum und Beschäftigung“, 2000 in Lissabon¹⁷⁸ oder die „Strategie für eine Nachhaltige Entwicklung“, 2001 in Göteborg beschlossen¹⁷⁹.

Neben der Entwicklung der Gesetzesentwürfe liegt eine weitere Hauptaufgabe der EU-Kommission in der Exekution der EU-Politiken. Sie führt gemäß Art. 202 Abs. 3 EUV und Art. 211 EGV die in den Verträgen oder im Sekundärrecht formulierten Bestimmungen aus. Die nötige Abstimmung der Umsetzungsbestimmungen mit den Mitgliedstaaten wird im Rahmen der Komitologie gewährleistet (siehe Abschnitt 3.3.2.4). Darüber hinaus kontrolliert die EU-Kommission die Umsetzung der EU-Politik in den Mitgliedstaaten, wie bereits in Abschnitt 3 erläutert wurde. Hat sie einen begründeten Verdacht auf eine Unterlassung oder eine Zuwiderhandlung seitens der Mitgliedstaaten oder ihrer subnationalen Verwaltungen, kann sie den EUGH einschalten.

Die Eigenschaft, sich neue Themen zu suchen und auf die EU-Agenda zu setzen, sowie widerstrebende Mitgliedstaaten, in Zusammenarbeit mit dem EUGH, bei der Umsetzung von EU-Recht zu disziplinieren, hat der Kommission neben der Bezeichnung als „Hüterin des Acquis“ noch den Namen „Motor der Integration“ eingebracht (beispielsweise Edwards/Spence 1997a: 17). Hierbei ist die Kommission auch in Bezug auf die „Säulen“ 2

¹⁷⁷ Hierzu <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#union>, 10.5.06.

¹⁷⁸ Hierzu <http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_de.htm>, 10.5.06.

¹⁷⁹ Hierzu <http://ec.europa.eu/comm/sustainable/sds2005-2010/index_en.htm>, 10.5.06.

und 3 wesentlich aktiver als es auf Grundlage der Verträge zu vermuten wäre (vgl. die Untersuchungen von Nuttall 1997: und Smith 1997).

In nationalstaatlichen Systemen sind derartige Kompetenzen, vor allem die Gesetzesinitiative, in der Regel unmittelbar durch demokratische Wahlen legitimierten Organen wie dem Parlament und der Regierung vorbehalten (hierzu Lijphart 1984, Ismayr 1999, Lijphart 1999). Die Ernennung der EU-Kommission unterscheidet sich jedoch von einer direkten Wahl durch die Bevölkerung deutlich. Gegenwärtig stellt jedes Land einen Kommissar, weshalb die gegenwärtige Barroso-Kommission 27 Mitglieder aufweist¹⁸⁰. Der Präsident der Kommission wird seit dem Vertrag von Nizza gemäß Art. 214 VEG mit qualifizierter Mehrheit vom Rat der Staats- und Regierungschefs der EU bestimmt, und stellt sich danach einer Abstimmung im Europäischen Parlament. Für den Fall, dass ihn eine einfache Mehrheit des Europäischen Parlamentes unterstützt, stellt der designierte Präsident, nach den Personalvorschlägen der Mitgliedsländer und in Absprache mit denselben, geeignete Kandidaten für seine Kommissariate auf. Diese Regelung gilt erst seit 1999, bis dahin war die Bestimmung eines Kommissars allein Sache des Mitgliedstaates. Die gesamte designierte Kommission stellt sich en bloc einer Wahl durch das Europäische Parlament. Sollte dieses in einfacher Mehrheit dem Personalvorschlag zustimmen, ernennt der Rat mit qualifizierter Mehrheit formal die einzelnen Kommissionsmitglieder.

Verglichen mit den Organen, die auf nationaler Ebene ähnliche Kompetenzen ausüben, ist die demokratische Legitimation der Kommission als sehr schwach zu bewerten. Dies ist einer der Hauptgründe für das oft festgestellte Demokratiedefizit der Europäischen Union und ihrer Politik (hierzu Scharpf 1999, Bach 1999, Greenwood 2003: 5). Die EU-Kommission versucht mit verschiedenen Strategien einen Ausgleich zu schaffen. Hierzu gehören drei Prinzipien, zu denen sich die Kommission bei der Ausübung ihrer Funktionen verpflichtet hat: „Die Vorschläge der Kommission müssen das europäische Interesse in den Vordergrund stellen“, dürfen nicht „den Interessen eines einzelnen Mitgliedstaates oder eines anderen Einzelinteresses den Vorzug geben“, und müssen „die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit

¹⁸⁰ Bei weiteren Beitritten muss dieses Prinzip gemäß dem Vertrag von Nizza (siehe EU 2001) aufgegeben werden. Dieser regelt, dass in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten die Anzahl der Kommissare niedriger sein muss, als die Anzahl der Mitgliedstaaten. Die exakte Anzahl wird einstimmig vom Rat beschlossen. Diese Änderung gilt für die erste Kommission, die nach dem Beitritt des 27. Mitgliedstaates gebildet wird. Daher könnte die Kommission, die sich zum Zeitpunkt des Beitritts des 27sten Mitgliedstaates im Amt befindet, während einer Übergangsphase mehr als 27 Mitglieder umfassen. Für die folgenden Kommissionen werden die vorschlagsberechtigten Mitgliedstaaten nach dem Rotationsprinzip ausgewählt (siehe EU-Memo 4/61 vom 16.3. 2004, einzusehen unter <<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/61&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>>, 10.5.06).

und der Subsidiarität berücksichtigen“¹⁸¹. Wie die Kommission diese Prinzipien umsetzt, wird in den folgenden Abschnitten näher erläutert.

Bei der Durchführung ihrer Aufgaben steht der Kommission ein Personalstamm von insgesamt 23.820 Angestellten (Stand 2005, (Zahlen aus EU 2005: 117)) zur Verfügung. Damit hatte die EU-Kommission unter den EU-Organen zwar die weitaus meisten Beschäftigten, jedoch verglichen mit anderen Verwaltungsapparaten immer noch sehr wenig (vgl. Greenwood 2003: 46). 17.571 Personen waren 2005 auf Dauerplanstellen für die allgemeine EU-Kommissions-Verwaltung tätig, für angegliederte Behörden wie das „Amt für amtliche Veröffentlichungen“, die EU-Forschungseinrichtungen oder das „Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik“ kommen noch einmal rund 5.500 Dauerplanstellen hinzu (Zahlen aus EU 2005: 117). Auch die Möglichkeit, zeitlich befristete Vertragsangestellte einzusetzen, verändert die Größenordnungen nicht wesentlich: Insgesamt gab es 2005 lediglich 366 derartige Beschäftigungsverhältnisse in der allgemeinen Verwaltung der EU-Kommission (Zahlen ebd.).

Es liegt auf der Hand, dass die EU-Kommission bei der hohen Anzahl von verschiedenen Aufgaben ihre Arbeit mit rund 24.000 Mitarbeitern nicht ohne externe Ressourcen auf einem angemessen hohen Niveau leisten kann. Dies betrifft alle Bereiche ihrer Tätigkeiten. Besonders augenfällig wird es aber in Bezug auf die Evaluation und Kontrolle der Umsetzung der EU-Politik. Vergegenwärtigt man sich, dass es hierbei nicht nur um die Implementation der Richtlinien durch die nationalen Parlamente, sondern u.a. auch um die Überprüfung der Verwendung von Fördermitteln im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik auf Projektebene geht, wie in Abschnitt 3 an konkreten Beispielen erläutert wurde, dann wird deutlich, dass dies mit den vorhandenen Ressourcen der Kommission nicht durchführbar ist. So eröffnen sich externen Akteuren über das Angebot von bestimmten Ressourcen Zugangsmöglichkeiten zur EU-Kommission, womit sich die Möglichkeit eröffnet, eigene Interessen in die EU-Politik einfließen zu lassen, wie in Abschnitt 2.5 ausgeführt wurde. Hierbei unterscheidet sich der Bedarf der EU-Kommission allerdings je nach Zeitpunkt in einem gegebenen Politikprozess, wie in den folgenden Abschnitten aufgezeigt wird.

5.1.1 Die EU-Kommission und die Phase des Politikentwurfs

In vielen Bereichen benötigt die EU zunächst einmal die Kenntnis von einem Sachverhalt, der eine Tätigkeit der EU-Ebene erforderlich macht. Da die EU-Kommission keinen eigenen Verwaltungsapparat unterhalb der EU-Ebene hat und, von einigen Agenturen abgesehen (hierzu Joerges 2000: 27, EU-K 2001: 30f, Kelemen 2002), über fast keine Außenstellen verfügt, ist sie auf die Unterstützung durch Dritte angewiesen, wenn es um die

¹⁸¹ Zitate aus <http://europa.eu.int/comm/atwork/basicfacts/index_de.htm#lawmaking>, 15.5.06.

Wahrnehmung von Problemen „in der Fläche“ der EU geht. Das gilt auch, wenn sich durch technische Innovationen oder gesellschaftliche Veränderungen völlig neue Sachverhalte in einem bereits regulierten Bereich ergeben und Nachbesserungen bzw. Reformen nötig sind (vgl. EU-K 2001: 25).

Zwar kann die EU-Kommission von Rat oder Europäischem Parlament beauftragt werden, zu einem bestimmten Thema eine Vorlage zu erstellen, sie kann aber, wie oben ausgeführt wurde, auch selbstständig initiativ tätig werden. Gerade die von ihr selbst betonte Unabhängigkeit gegenüber den anderen EU-Organen, und auch gegenüber den Mitgliedstaaten, macht eine eigenständige und von den genannten Akteuren unabhängige Informationsakquise nötig (vgl. ebd.: 11). Durch das Angebot entsprechender Informationen über ein Problem, das ein Handeln der EU erfordert (siehe Abschnitt 2.5.3.1), können Dritte den Zugangspunkt nutzen, den die EU-Kommission hier bietet.

Stellt die EU-Kommission für einen Sachverhalt fest, dass eine Regelungstätigkeit der EU-Ebene notwendig ist, so ist die EU-Kommission aufgrund der geringen eigenen Ressourcen auch bei der Formulierung angemessener Politikentwürfe auf externes Wissen angewiesen. Insbesondere wenn Regelungen auf hohem technischen Niveau oder vor dem Hintergrund sehr differenzierter lokaler Gegebenheiten formuliert werden müssen, wird zusätzliches technisches Wissen relevant. Dies gilt in erhöhtem Maße in Bereichen, in denen die Kommission zuvor noch keine Erfahrungen sammeln konnte (vgl. EU-K 2001: 25). Ein Beispiel sind die verschiedenen Liberalisierungsrichtlinien im Energieversorgungs- oder Telekommunikationsbereich. Zur Ausgestaltung der entsprechenden Richtlinienentwürfe musste die Kommission auf nationale und andere Experten zurückgreifen, um ihren Richtlinienentwurf den Gegebenheiten und Anforderungen gemäß formulieren zu können. Dieses Wissen macht sich die EU-Kommission vor allem durch die Einberufung von so genannten „Expertengruppen“ zugänglich, auf die weiter unten noch genauer eingegangen wird.

Es kommt allerdings nicht nur auf die technische Effizienz des Entwurfs an. Es ist auch in dieser Phase schon von Bedeutung, die Interessenlage der einzelnen nationalen Regierungen und der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Gesellschaftssegmente in Europa zu antizipieren. Soll der Entwurf eine Chance auf die Annahme durch die Legislativorgane haben, muss bereits in dieser Phase auch Wissen über die Bewertung der Handlungsalternativen einbezogen werden. Je besser die Entwürfe der Kommission, nicht nur in Bezug auf die technischen Aspekte, sondern auch in Bezug auf die politischen Interessen der Mitgliedstaaten sind, umso höher ist die Chance auf ihre Ratifizierung und Umsetzung.

In Hinblick auf das Initiativrecht ist vor allem die mangelnde demokratische Legitimität der EU-Kommission problematisch, die sie im Vergleich zu den anderen Organen aufweist, die in nationalen Systemen üblicherweise mit dem Recht zur Gesetzesinitiative ausgestattet sind. Durch den Einbezug möglichst aller Interessen, die in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft formuliert werden, in den Prozess ihrer Entwurfserstellung versucht die Kommission, die Legitimation ihrer Entwürfe zu verbessern. Die umfassenden Konsultationen organisierter Interessen sollen also zwei Aspekte verfolgen: Zum einen sollen sie der EU-Kommission das europaweit vorhandene technische Wissen für sachgerechte Entwürfe im Sinne des Allgemeinwohls zur Verfügung stellen, zum anderen sollen so die Interessen, Werte und Meinungen der Bürger eingebracht und damit die Legitimation von EU-Politik erhöht werden (vgl. Greenwood 2003: 51, Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 38).

Dementsprechend führt sie in ihrem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (EU-K 2001) aus: „Bessere Konsultation und Einbindung, offenere Nutzung von Expertenwissen (...) (werden der Kommission, Anm. d. Verf.) die Möglichkeit geben, die Forderungen der Institutionen und von Interessengruppen nach neuen politischen Initiativen sehr viel kritischer zu prüfen. Auf diese Weise wird sie eher in der Lage sein, im europäischen Allgemeininteresse zu handeln.“ (EU-K 2001: 44). Die Kommission sieht sich als „Filter“ innerhalb der Gemeinschaftsmethode, welcher das Allgemeininteresse durch einen „Ausgleich verschiedenster Interessen“ (ebd.: 11). herstellt

Die Kommission nimmt für sich, über den Bezug auf das Allgemeinwohl hinaus, keine normativen Ziele in Anspruch, wie dies z.B. für nationale Regierungen, vor allem in ihren Wahlkämpfen, üblich ist. Die von einer direkten Wahl unabhängige Kommission hat eine andere Strategie entwickelt, um ihre Politikentwürfe zu legitimieren: Im Sinne eines unabhängigen Moderators nimmt sie für sich in Anspruch, die verschiedenen öffentlichen und gesellschaftlichen Interessen¹⁸² so gegeneinander abzuwägen und in einem Entwurf zu integrieren, dass durch den moderierten, aber freien Austausch der Argumente im Habermasschen Sinne die größtmögliche Annäherung an das Allgemeinwohl ermöglicht wird¹⁸³.

Um den Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen in Europa zu leisten und um bei der Erstellung der Entwürfe einen technisch möglichst hochwertigen und effizienten sowie politisch europaweit akzeptablen Vorschlag vorzulegen, bedient sich die EU-Kommission

¹⁸² Die Rolle als „parteiloser und neutraler Vermittler“ muss die Kommission nicht nur gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch gegenüber den Mitgliedstaaten aufrechterhalten, wenn sie Blockaden im Rat vermeiden will (hierzu Eichener 2000: 167).

¹⁸³ Allerdings arbeitet die Kommission nicht völlig „wertfrei“. Die in den Verträgen festgelegten Inhalte, z.B. die Umsetzung des freien Wettbewerbs im Binnenmarkt, bilden durchaus einen normativen Rahmen.

verschiedener Konsultationsprozeduren¹⁸⁴. Je nach Politikfeld und vorliegendem Regulierungsstand auf EU-Ebene werden unterschiedliche Konsultationsprozeduren angewandt.

Vor allem technische Detailfragen lassen sich in der Regel durch relativ wenige Experten-Anhörungen und Workshops klären. Diese finden im Rahmen von vergleichsweise informellen „Expertengruppen“¹⁸⁵ statt, die die Kommission zwar unabhängig von den anderen Organen oder den Mitgliedstaaten einberuft, die sich aber in der Hauptsache aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Die Mitgliedstaaten bereits in dieser frühen Phase einzubinden, ist für die Konsensfindung, die die Kommission in ihren Entwürfen betreiben muss, unerlässlich (vgl. Wessels 2003: 363). Allerdings geht es in dieser Phase nicht um Verhandlungen zwischen den nationalen Vertretern innerhalb dieser „beratenden Ausschüsse“ (hierzu Eichener 2000: 217ff). Die Ausschussarbeit, auch die der Vertreter der Mitgliedstaaten, konzentriert sich in dieser Phase „auf juristische und technische, nicht auf politische Probleme. (...) Es ist *nicht* die Aufgabe der nationalen Regierungsvertreter, in den beratenden Ausschüssen über Richtlinienvorschläge *zu verhandeln*“ (Eichener 2000: 251, Heraushebung im Original).

Neben den Vertretern der Mitgliedstaaten sind zahlreiche Experten aus der Wissenschaft, der Wirtschaft und anderen Bereichen der Gesellschaft eingebunden. Die EU-Kommission selbst unterscheidet zwischen „Expertengruppen“, die nur aus „government experts coming from national administrations“, und „advisory groups“, die aus Fachleuten von Interessengruppen wie NGOs, zivilgesellschaftlichen Initiativen, aus der Wissenschaft oder der Wirtschaft bestehen, sowie aus beiden Kreisen gemischte „Expertengruppen“¹⁸⁶.

Die meisten dieser Gruppen werden auf Initiative eines Dienstes bzw. einer Abteilung der EU-Kommission ins Leben gerufen, haben keine formelle Basis und dienen der Ad-hoc-Beratung der Kommission. Die Organisation liegt bei der Kommission, die Auswahl der Mitglieder übernimmt die Kommission ebenfalls selbst oder überlässt es dem Staat bzw. der Stakeholder-Organisation, einen geeigneten Repräsentanten zu entsenden¹⁸⁷. Wählt die EU-Kommission selbst aus, so bevorzugt sie Vertreter von Organisationen auf der europäischen Ebene und fördert damit auch die Entwicklung derselben (Greenwood 2003: 55).

Nicht zuletzt durch den Umfang der Zuständigkeitsbereiche der EU-Kommission und der Dauerhaftigkeit, mit der manche Themen auf der politischen Agenda verbleiben, hat sich im Laufe der Zeit ein sehr umfangreiches System derartiger Anhörungsgruppen entwickelt,

¹⁸⁴ Diese Konsultationsprozesse sind selbst wiederum Gegenstand von Konsultationen, wie z.B. die Prozesse zum „Europäischen Regieren“ (siehe die Dokumentation unter <http://ec.europa.eu/comm/governance/index_en.htm>, 15.5.06) oder die vom 3. Mai bis zum 31. August 2006 gelaufene Konsultationsphase zur geplanten „Transparenz-Richtlinie“ der EU, bei der unter anderem Mindeststandards für die EU-Konsultationen festgelegt werden sollten (hierzu <http://europa.eu.int/comm/eti/index_de.htm>, 15.5.06).

¹⁸⁵ Siehe <http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/regexp/faq/faq.cfm?aide=2>, 15.5.06.

¹⁸⁶ Siehe FN 187.

¹⁸⁷ Siehe FN 187.

welches schon rein quantitativ nur sehr schwer zu überblicken ist. Wessels schätzte die Zahl derartiger Sachverständigengruppen im Jahr 2001 auf ca. 700 (siehe Wessels 2003: 361, Abb.1). Greenwood, nach der Feststellung, „that no one really knows how many advisory and consultative committees there are“ (Greenwood 2003: 54), schätzt sie 2003 auf „around a thousand in number“ (ebd.: 55).

Zumindest unter diesem Gesichtspunkt hat die Transparenz des EU-Policy-making einige Fortschritte gemacht: Seit Ende 2004 ist eine Auflistung aller „Expertengruppen“ im Netz abrufbar. Die Anzahl der „Expertengruppen“, die im Rahmen der Kommissions-Konsultationsverfahren tätig sind, wird dort am 22.5.06 mit 1245 angegeben¹⁸⁸.

Je höher die politische Brisanz eines Themas, und je unterschiedlicher die europaweit vorhandenen Interessen, desto umfangreicher und langwieriger werden die entsprechenden Konsultationsprozesse. Die EU-Kommission bemüht sich hierbei nach eigener Aussage um die Einbindung aller Interessen auf den verschiedenen Ebenen innerhalb der EU.

Damit zusammenhängend formuliert die Kommission explizit ein Interesse daran, dass ihre Vorschläge möglichst unverändert bzw. „unverwässert“ ratifiziert werden, weil oft, zumindest aus ihrer Sicht, „die vom Rat und vom Europäischen Parlament erlassenen Rechtsvorschriften entweder zu stark in die Einzelheiten gehen oder nicht genügend auf die Verhältnisse und Erfahrungen vor Ort zugeschnitten sind, vielfach in starkem Gegensatz zu den ursprünglichen Kommissionsvorschlägen“ (EU-K 2001: 16). Dies bedeutet wiederum, dass die Chance der EU-Kommission, ihre Position in den Verhandlungsprozessen der noch folgenden Phasen so weitgehend wie möglich zu erhalten, umso größer ist, je besser die Entwürfe sind. Dies betrifft nicht nur die technischen Aspekte, sondern die politischen Gegebenheiten am Ort der Umsetzung.

Im Falle sehr kontrovers diskutierter Inhalte wird vor diesem Hintergrund ein besonderer Prozess durchgeführt, der sich nicht nur an bestimmte ausgewählte Experten, sondern an die europäische Öffentlichkeit im Allgemeinen richtet: die von der Kommission so genannten „Konsultationsverfahren“¹⁸⁹. Für diese Verfahren lässt sich folgendes generelles Muster feststellen: „non-paper“, Grünbuch, Weißbuch und legislativer Entwurf.

„Non-paper“ sind inoffizielle, inhaltlich nicht bindende Papiere der EU-Kommission. Sie spricht damit Themen an, bei denen sie die Notwendigkeit einer Regelungstätigkeit der EU-Ebene vermutet. Die „non-paper“ sind nicht für die öffentliche Diskussion bestimmt, sondern

¹⁸⁸ Das Register gehört zu den Transparenzinitiativen, die von der Kommission Barroso im Weißbuch zum Europäischen Regieren (EU-K 2001) angekündigt wurden. Es findet sich auf der Seite der EU-Kommission unter <http://ec.europa.eu/comm/secretariat_general/regexp/search.cfm>22.5.06. Neben den Namen sind für jede Gruppe weitere Informationen wie die Aufgabe, die Zusammensetzung, sowie die Kontaktadresse der zuständigen Stelle in der EU-Kommission abrufbar.

¹⁸⁹ Zitat von <http://europa.eu.int/comm/eti/index_de.htm>, 15.5.06.

dienen der Kommunikation zwischen Kommission und Rat. Einem „non-paper“ sind vor allem informelle bilaterale Gespräche zwischen EU-Kommission, den verschiedenen „Experten-gruppen“ und einzelnen Experten der Mitgliedstaaten vorausgegangen. Nach diesen Vorprüfungen wird von der Kommission entschieden, ob ein bestimmtes Thema eine EU-weite Regelung benötigt. Vertritt sie diese Ansicht, so wird mit dem „non-paper“ dem Ministerrat als Ganzem die betroffene Materie vorgestellt. Die Mitgliedstaaten teilen nun der EU-Kommission in einer vergleichsweise formalen Stellungnahme mit, ob sie dieser Einschätzung zustimmen und einen grundsätzlichen Regelungsbedarf auf europäischer Ebene sehen, oder ob sie einer EU-Politik bzw. einer EU-weit einheitlichen Vorgehensweise von vornherein ablehnend gegenüberstehen (vgl. EU-K 2005b: oder, 2005c). Im Zusammenhang mit den „non-paper“ wird also vor allem Wissen über einen Handlungsbedarf auf EU-Ebene abgefragt. Als Beispiel sei hier das „non-paper Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und staatliche Beihilfen“ aus dem Jahre 2002 angeführt, in dem die Kommission zur Frage der generellen Sonderbehandlung von Dienstleistungen der Daseinsfürsorge Stellung nimmt, um einen „Meinungsaustausch mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten“ anzuregen (EU-K 2002a: 2).

Grünbücher sind in Bezug auf ihre Verbindlichkeit einen entscheidenden Schritt weiter: Die Materie wurde von den Mitgliedstaaten als regelungsbedürftig auf EU-Ebene anerkannt, und die Kommission präsentiert hier in einem ersten offiziellen Papier ihre Position und erste Regelungsvorschläge öffentlich (vgl. Kohler-Koch 2002: 89). Bei der Erstellung der Grünbücher greift die Kommission hauptsächlich auf Wissen über die technisch möglichen Handlungsalternativen zu, allerdings fließt hier auch bereits Wissen über die Bewertung der verschiedenen Alternativen mit ein. In der Regel werden Grünbücher EU-weit zur Diskussion gestellt, wobei verschiedenste Verfahren, wie die Einrichtung von Online-Plattformen, Konferenz- bzw. Workshopserien sowie auch die erwähnten „Expertengruppen“ zum Tragen kommen. Auch die anderen EU-Organe sowie die EU-Ausschüsse AdR und EWSA werden, soweit die Themen für sie einschlägig sind, formal um Stellungnahme gebeten.

Als Beispiel sei hier das „Grünbuch zu Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse“ angeführt, dass u.a. auf Basis des oben angeführten „non-paper“ den Stand der Diskussion aus Sicht der EU-Kommission zusammenfasst, und zu dem „die Kommission gern die Auffassung der Beteiligten in Erfahrung bringen möchte“ (EU-K 2003: 7). In diesem Grünbuch definiert die Kommission die Ziele einer EU-Regelung für die entsprechenden Dienstleistungen (EU-K 2003: 18), und führt vergleichsweise detailliert die erforderlichen regulativen Maßnahmen aus (EU-K 2003: 53ff). Darüber hinaus enthält das Grünbuch eine „Auflistung aller zur Diskussion gestellten Fragen“ (EU-K 2003: 38), mit der die Kommission die erwarteten Beiträge zu kanalisieren versucht.

In diesen Diskussionen fragt die Kommission öffentlich und EU-weit ab, ob ihre Lösungsvorschläge technisch korrekt und durchführbar, sowie politisch akzeptabel sind.

Auf Grundlage der eingegangenen Diskussionsbeiträge entwirft die Kommission das Weißbuch. Zu den Konsultationsprozessen als solchen, sowie zu den darin eingebrachten Positionen veröffentlicht die Kommission in der Regel einen Bericht. Der im hier verwandten Beispiel einschlägige „Bericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (EU-K 2004a) wurde im März 2004 veröffentlicht. Er umreißt die ganze Bandbreite der Argumente, gewichtet die einzelnen Positionen, und erläutert die Gründe, welche Positionen im Weißbuch wie zur Geltung kommen.

Die Weißbücher sind relativ fortgeschrittene Entwürfe, die aufzeigen, in welchen Bereichen die Kommission welche Regelungsvorhaben vorsieht. Zwar sind sie noch nicht Texte von juristischer Qualität, aber es wird deutlich, welche Materien wie geregelt werden sollen. Die Weißbücher werden, wie die Grünbücher, wiederum einem Konsultationsprozess unterzogen, in denen auch die anderen EU-Organe eigene Positionspapiere erstellen. Im Falle der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wurde das Weißbuch im Mai 2004 veröffentlicht (EU-K 2004). Neben den Teilnehmern, die die Politikprozesse auf EU-Ebene sowieso verfolgen, erreichen gerade die Weißbücher auch breitere Schichten der Öffentlichkeit. Die entsprechenden Diskussionen und Themen gelangen vergleichsweise oft auch auf die Agenda der Massenmedien, und spätestens hier ist in der Regel ersichtlich, ob eine inhaltliche Regelung die nötige Akzeptanz innerhalb der EU erreicht, oder ob sich massiverer gesellschaftlicher Widerstand formiert¹⁹⁰. Darüber hinaus ist bei den Reaktionen auf die Weißbücher eine sehr hohe Beteiligung von Interessenvertretern und Lobbying-Gruppen zu bemerken, die nicht direkt zum „Brüsseler Establishment“ gehören bzw. in Brüssel niedergelassen sind. Einer der Gründe für diese erhöhte Beteiligung ist die verstärkte Wahrnehmung durch die Massenmedien, wodurch sich hier eine Werbeoberfläche für die eigene Organisation bietet, sowie die gesteigerte Aufmerksamkeit in der jeweiligen „epistemic community“. Hierzu trägt nicht zuletzt auch die Veröffentlichung der geäußerten Meinungen auf vergleichsweise prestigeträchtigen Web-Seiten der EU bei¹⁹¹.

¹⁹⁰ Wie der Fall der „Bolkestein-Richtlinie“ genannten Dienstleistungsrichtlinie und das darin im EU-Kommissions-Entwurf enthaltene Herkunftslandprinzip deutlich machte, entscheidet sich die Kommission in bestimmten Fällen trotzdem dafür, strittige Punkte beizubehalten.

¹⁹¹ Das Weißbuch Europäisches Regieren (EU-K 2001) löste innerhalb der Politikwissenschaft und anderen wissenschaftlichen Disziplinen förmlich einen „Wettlauf“ der Stellungnahmen aus. Auf den Internetseiten der EU-Kommission, die die Beiträge veröffentlichte, finden sich neben zahlreichen wissenschaftlichen Instituten allerdings auch Akteure, deren Beiträge auf den ersten Blick überraschen, wie etwa einzelne mittelgroße Städte Deutschlands oder die British Bankers Association (siehe <http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm>, 23.9.06). Eine systematische Untersuchung der öffentlichen Beteiligung bei Grün- und Weißbüchern steht noch aus.

Am Ende dieser Konsultationsprozedur steht der Entwurf, der offiziell dem Rat und gegebenenfalls dem Europäischen Parlament zur Entscheidung vorgelegt wird. Damit ist die Arbeit der EU-Kommission am Entwurf jedoch noch nicht beendet, denn auch in der Phase der Entscheidung hat sie bestimmte Einflussmöglichkeiten, wie weiter unten noch erläutert wird. Vorher soll jedoch noch auf eine besondere Zugangsmöglichkeit eingegangen werden, die zwischen der EU-Kommission und europäischen Städten, über die gerade geschilderten generellen Konsultationen hinaus, seit mehreren Jahren besteht.

▪ **Der Strukturierte Dialog**

Neben den generellen Konsultationsprozessen entwickelt sich seit 2003 ein spezielles Konsultationsinstrument für subnationale Gebietskörperschaften, „vor Beginn des formellen Entscheidungsprozesses“ (EU-K 2003e: 7), und außerhalb des Ausschusses der Regionen: Der so genannte „Strukturierte Dialog“¹⁹². Im bereits erwähnten Weißbuch Europäisches Regieren hatte sich die EU-Kommission verpflichtet, „einen systematischen Dialog zwischen den europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden in einem frühen Stadium der Politikgestaltung zu entwickeln“ (EU-K 2001: 18). Als Begründung wurde hier zum einen auf die bessere Integration der Bürger über die „demokratischen Basisorganisationen vor Ort“ (EU-K 2001: 16), und zum anderen auf das vor Ort vorhandene Wissen zur besseren Umsetzung der EU-Politik verwiesen (vgl. EU-K 2001: 16). Der Strukturierte Dialog wurde nicht zuletzt damit begründet, dass häufig der Eindruck entstehe, „dass die nationalen Regierungen die regionalen und kommunalen Akteure nicht angemessen (...) beteiligen“ (EU-K 2001: 17).

Die EU-Kommission begann unter dem damaligen Präsidenten Romano Prodi ab 2002 mit der Entwicklung eines solchen besonderen Konsultationsinstrumentes für die subnationalen Gebietskörperschaften. Hierbei wurde von der Kommission festgestellt, dass es sich um „regelmäßig und nicht nur gelegentliche (...) Debatten“ handeln müsse, die jedoch die oben beschriebenen herkömmlichen Konsultationsprozesse nicht ersetzen dürften¹⁹³ und die formalen Anhörungen des AdR unberührt lassen sollten (EU-K 2003d: 3, 4, 2003e: 2). Außerdem sollte dieser Dialog nicht „auf bestimmte Sektoren“ begrenzt werden (EU-K 2003e: 6). Vielmehr sollte im Rahmen einer „Debatte“ das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission und zusätzlich „breit angelegte Initiativen“ auf EU-Ebene besprochen werden, die sich „direkt oder indirekt auf lokaler und regionaler Ebene auswirken“ (ebd.: 8). Vor dem

¹⁹² Der Name dieses Konsultationsinstrumentes wandelte sich mehrfach. Zu Beginn war vor allem in den Papieren der EU vom „permanenten und systematischen“ oder vom „territorialen“ Dialog die Rede. Mittlerweile hat sich aber die Bezeichnung als „strukturierter“ Dialog durchgesetzt. Eurocities nimmt für sich in Anspruch, zuerst vom Strukturierten Dialog gesprochen zu haben (I_EUR 2005: 94).

¹⁹³ Zur Durchführung des Strukturierten Dialogs wurde einer der oben erwähnten öffentlichen Konsultationsprozesse im Internet durchgeführt, die einzelnen Beiträge Dritter sind unter <http://www.ec.europa.eu/regional_policy/consultation/territorial_de.htm>, 17.11.06. einsehbar.

Hintergrund, dass die EU nach der Erweiterung 2004 „rund 250 Regionen und 100.000 Kommunen zählen“ würde, wurden aus „Effizienzgründen“ (ebd.: 6) die Verbände als Partner in diesem Dialog ausgewählt.

Auch wenn der Strukturierte Dialog außerhalb der Organisation des Ausschusses der Regionen stattfand, wurde dem AdR insofern eine Schlüsselrolle zugedacht, als er die Liste der in Frage kommenden Verbände erstellen sollte. Aufgrund seiner Aufgabenzuweisung war er bereits mit den entsprechenden Akteuren in Kontakt. Damit wollte die Kommission auch die „Funktion des Ausschusses der Regionen als Bindeglied zu den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften stärken“ (ebd.: 7). Die teilnehmenden Verbände mussten laut Kommission repräsentativ und in der Lage sein, „eine gemeinsam verfasste Stellungnahme vorzulegen sowie die Vorschläge und Leitlinien der Kommission an ihre nationalen Auftraggeber weiterzuleiten“ (ebd.).

Darüber hinaus wurden zwei unterschiedliche Treffen im Rahmen des Strukturierten Dialogs beschlossen: Erstens ein ein Mal jährlich stattfindendes Treffen auf höchster Ebene, bei dem der EU-Kommissions-Präsident den Vertretern der Verbände das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission vorstellt. Dies sollte „ergänzend“ zu dessen Erläuterung im AdR stattfinden, um „mit den Verbänden der Gebietskörperschaften einen privilegierten Dialog über die künftigen Leitlinien der Politik der Europäischen Union zu führen“ (ebd.: 9). Zweitens sollten bei Bedarf thematisch orientierte Treffen mit den zuständigen Kommissaren veranstaltet werden, um Politikvorhaben mit großer Wirkung auf die regionale und lokale Ebene zu diskutieren.

Vor allem die Verbände mit pan-europäischer Organisationsstruktur sahen sich als Teilnehmer an den Treffen zur generellen Diskussion der EU-Politik berufen, und drückten dies auch in zahlreichen Beiträgen aus¹⁹⁴. Darüber hinaus meldeten sich fünf europäische Verbände über eine gemeinsame „Platform of European Associations“¹⁹⁵, die zwischen den großen Verbänden gebildet wurde, um den Beschluss gemeinsamer Positionen gegenüber der EU-Kommission zu erleichtern. Die kommunale Ebene wird in dieser Plattform über die zwei pan-europäischen, nicht auf ein einzelnes Politikfeld beschränkten Verbände¹⁹⁶ lokaler Gebietskörperschaften vertreten: Eurocities und dem RGRE.

Als erste Veranstaltung im Rahmen des Strukturierten Dialogs wurde im Mai 2004 ein generelles Treffen durchgeführt. Höchster Vertreter auf Seiten der EU-Kommission war Präsident Prodi, geleitet wurde das Treffen von AdR-Präsident Straub, und es fand in

¹⁹⁴ siehe z.B. die Beiträge des RGRE oder Eurocities unter

<http://www.ec.europa.eu/regional_policy/consultation/territorial_de.htm>, 17.11.06.

¹⁹⁵ Diese Plattform, die bereits in Abschnitt 2.5.3.2 erwähnt wurde, entstand im Zusammenhang mit dem Europäischen Konvent, der den Verfassungsentwurf entwickelte (siehe PEA 2003).

¹⁹⁶ Die anderen drei Teilnehmer sind pan-europäische Verbände von Regionen: Die Association of European Border Regions, die Assembly of European Regions, und die Conference of Peripheral Maritime Regions.

Räumlichkeiten des Europäischen Parlamentes statt¹⁹⁷. Anwesend waren sowohl Vertreter von europäischen als auch von nationalen Verbänden, und die Veranstaltung wurde von den Vertretern der Verbände als sehr gelungen begrüßt. Zu einem thematischen Treffen im Rahmen des Strukturierten Dialogs kam es 2004 nicht mehr. 2005 führte die neue Kommission unter Präsident José M. Barroso den Strukturierten Dialog weiter fort. Barroso führte zwei generelle Treffen durch, eines im April, das die neue Kommission und ihre Ziele generell vorstellen sollte, sowie eines im November, um das Arbeitsprogramm der EU-Kommission für 2006 vorzustellen. Zusätzlich wurden 2005 noch zwei thematische Treffen mit den jeweils zuständigen EU-Kommissaren veranstaltet¹⁹⁸.

Waren die Verbände von der Idee des Strukturierten Dialogs und der ersten Veranstaltung 2004 begeistert, so kühlte das Verhältnis unter der neuen Kommission merklich ab. Schuld daran ist aus Sicht der Verbände vor allem die Kopplung der Veranstaltungen an Sitzungen des AdR. Zum Beispiel fand die Sitzung im Mai im Rahmen der 58sten Plenarsitzung des Ausschusses der Regionen statt. Es waren insgesamt 150 Verbände lokaler und regionaler Gebietskörperschaften vom AdR eingeladen worden (Zahl aus EU-AdR 2005a). Bereits daran entzündete sich ein Kritikpunkt vor allem von Seiten der großen europäischen Verbände, die dadurch die Möglichkeiten zu einem tatsächlichen Dialog gefährdet sahen (I_RGRE_II 2005a: 76). Von den eingeladenen Verbänden ließen sich 90 mit einem oder mehreren Teilnehmern registrieren. 29 Sprecher aus 19 Staaten redeten im Rahmen der dreistündigen Veranstaltung (siehe EU-AdR 2005a), die auch noch eine Fragerunde enthielt, in der der EU-Kommissionspräsident selbst Stellung zu den Fragen der Verbände nahm (I_EUR 2005: 101).

Vor allem wurde kritisiert, dass es mit rund 200 Personen letztlich zu viele Teilnehmer waren. Die Redner auf Seiten der Verbände hatten jeweils nur zehn Minuten zur Verfügung. Für Personen, die nicht in Brüssel ihren Arbeitsplatz hatten, also z.B. für einen Bürgermeister im Präsidentenamt eines Verbandes, war deshalb der Reiseaufwand vergleichsweise hoch. Darüber hinaus sei die Veranstaltung, da sie ja im Rahmen einer AdR-Sitzung stattfand, auch eher eine Information der Kommission an den AdR über ihre zukünftige Politik gewesen, als ein tatsächlicher Dialog mit den Vertretern der Verbände (I_EUR 2005: 103, I_RGRE_II 2005a: 73).

Trotz dieser Kritikpunkte wird der Strukturierte Dialog von den Verbänden und auch von Kommission und AdR als gutes Mittel gesehen, die Kontakte zwischen den beiden Ebenen zu vertiefen. Die subnationalen Ebenen werden so frühzeitig in die EU-Politik eingebunden, und über die bestehenden Arbeitspläne direkt von der Kommission informiert. Damit stellt der

¹⁹⁷ siehe <http://www.cor.europa.eu/documents/activities/compte_rendu_dialogue.pdf>, 17.11.06.

¹⁹⁸ Eines zum Thema „Climate Change“, das andere zum Thema „Future EU Maritime Policy“, siehe <http://www.cor.europa.eu/de/activities/dialogue_associations.htm>, 17.11.06.

Strukturierte Dialog durchaus eine deutlich privilegierte Form des Zugangs zur EU-Kommission dar. Die Europäischen Städte sind hier, vor allem in Form ihrer vergleichsweise starken Verbände, in einer besseren Position als im Ausschuss der Regionen, ihre Interessen zu Gehör zu bringen.

Darüber hinaus sollen vor allem die thematischen Treffen die Möglichkeit eröffnen, tatsächlich inhaltliche Positionen auszutauschen. Inwieweit sich Treffen dieser Art auf regelmäßiger Basis, wie von den Verbänden gefordert (I_RGRE_II 2005a: 73) tatsächlich etablieren werden, muss aber noch abgewartet werden.

5.1.2 Die EU-Kommission und die Entscheidungsphase

Neben dem Initiativrecht hat die Kommission weitere Kompetenzen im Verlauf der verschiedenen Entscheidungsprozesse, auch wenn die letztliche Entscheidungsgewalt bei Rat und Europäischem Parlament liegt. Die Aufgaben und Kompetenzen der EU-Kommission unterscheiden sich, je nachdem, welches der in Abschnitt 3.3.2.2 eingeführten Entscheidungsverfahren angewendet wird. Vor allem die Aufgabe der Kommission, bei Verhandlungen innerhalb des Rates oder zwischen den verschiedenen EU-Organen die Entscheidungsvorlagen anzupassen und dabei Kompromisslösungen zu erarbeiten, begründet ihren Einfluss in dieser Phase, ähnlich wie dies für die Ministerialbürokratien in nationalen Gesetzgebungsverfahren festzustellen ist (hierzu Tils 2002, Niederhafner/Speth 2004).

Im Anhörungs- bzw. Konsultationsverfahren gemäß Art. 250 EGV trifft zwar allein der Rat die Entscheidung, allerdings auch hier anhand einer Vorlage, die die Kommission erstellt hat. Und auch wenn in den meisten Materien, vor allem im Bereich der „Säule“ 1, mittlerweile mit qualifizierten Mehrheiten entschieden wird (Hix 2005: 415f), so muss der Rat, sofern er eine Änderung am Kommissionsvorschlag vornimmt, einstimmig entscheiden. Des Weiteren räumt Abs. 2 von Art. 250 EGV der Kommission das Recht ein, im Sinne einer schnelleren Verabschiedung durch den Rat zu jedem Zeitpunkt des Entscheidungsverfahrens die Vorlage abzuändern (vgl. Bouwen 2001: 26).

Im Kooperationsverfahren gemäß Art. 252 VEG, in dem sich der Rat mit den Positionen des Europäischen Parlaments zu einer EU-Kommissionsvorlage auseinandersetzen muss, aber letztlich doch allein entscheiden kann, hat die Kommission ebenfalls mehrere Zugänge während der Entscheidungsphase: Auch hier ist die Kommission an mehreren Stellen des Verfahrens berechtigt, eine Stellungnahme abzugeben. Und sie hat ebenfalls die Aufgabe, die gegebenenfalls verschiedenen Ansichten von Rat und Europäischem Parlament in einen Entwurf zu integrieren, wobei sie in diesem Fall per Vertrag befugt ist, mit den Änderungswünschen des Europäischen Parlamentes nach eigenem Gutdünken zu verfahren: „Die Kommission übermittelt mit dem von ihr überprüften Vorschlag die von ihr

nicht übernommenen Abänderungen des Europäischen Parlaments und nimmt dazu Stellung. Der Rat kann diese Abänderungen einstimmig annehmen.“ (Art. 252 Abs. d EGV). Bei Entscheidungen nach Art. 251 EGV, dem Mitentscheidungsverfahren (hierzu Abschnitt 3.3.2.2), in denen das Europäische Parlament einem Rechtsakt zustimmen muss, hat die Kommission nach der Fertigstellung des ersten Entwurfs ebenfalls noch weitergehende Aufgaben. Sie ist zu mehreren Zeitpunkten, insbesondere nach den verschiedenen Lesungen im Europäischen Parlament, berechtigt, Stellungnahmen zu Änderungen von Rat oder Europäischem Parlament an ihrer Vorlage abzugeben (z.B. gemäß Art. 251 Abs. c EGV). Des Weiteren ist sie an den Verhandlungen im Vermittlungsausschuss beteiligt, und „ergreift alle Initiativen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates hinzuwirken“ (Art. 251 Abs. 4 EGV).

Am wichtigsten ist jedoch ihre Aufgabe, die Kompromissvorlagen in den verschiedenen Verhandlungsphasen des Mitentscheidungsverfahrens zu erstellen. Diese Tätigkeit ist vergleichsweise informell und nicht ausdrücklich in den Verträgen fixiert. Jedoch verfügen weder Rat noch Europäisches Parlament über annähernd genug Personal, um diese Arbeit selbst leisten zu können. Darum obliegt es zu einem Großteil der Kommission, die unterschiedlichen Standpunkte zusammenzufassen bzw. Veränderungen an einer Vorlage vorzunehmen. Hieraus ergeben sich relativ große Spielräume, an verschiedenen Punkten gemäß den eigenen Interessen zu formulieren. Die Möglichkeiten, die Vorlagen zu verändern erhöht sich noch, wenn Stellungnahmen des Ausschusses der Regionen oder des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu berücksichtigen sind, da bei einer größeren Anzahl von Eingaben die Vermittlungsleistungen und der Vermittlungsspielraum der EU-Kommission größer werden.

Es gibt noch einen weiteren Vorteil, in dem die Kommission den nationalen Ministerialbürokratien in ihrem Vorteil gegenüber den jeweiligen legislativen Organen gleicht: Der permanente Einbezug der Fach-Bükratien (Niederhafner/Speth 2004: 27). Die Kommission ist permanent in alle Verhandlungen eingebunden und in nahezu allen Gremien mit einem Repräsentanten vertreten. Darüber hinaus ist das Personal, sieht man von der (politischen) Spitze ab, wesentlich langfristiger mit einem Thema befasst als die von Wahlen abhängigen Mitglieder von Rat und Parlament (vgl. Edwards/Spence 1997: 13, Greenwood 2003: 47). Das Gewicht dieses Vorteils wird umso deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass ein Vorhaben auf EU-Ebene von der ersten Feststellung eines Regelungsbedarfs über die verschiedenen „non-paper“, Grün- und Weißbücher bis hin zu den endgültigen Rechtsakten in der Regel mehrere Jahre in Anspruch nehmen¹⁹⁹. Im Vergleich dazu nimmt sich die Dauer

¹⁹⁹ Hierbei kann sich die Dauer in Abhängigkeit vom Entscheidungsverfahren und der Kontroversität des Themas deutlich unterscheiden. Maurer hat für den Zeitraum von 1993 bis 1999 beispielsweise bei Mitentscheidungsverfahren ab Einbringung des Kommissionsentwurfs für Verfahren, die ohne Vermittlungsausschuss abgeschlossen werden konnten, eine durchschnittliche Dauer von 639 Tagen

einer EU-Ratspräsidentschaft, die „Troika“ (siehe folgenden Abschnitt 5.2) eingerechnet, mit eineinhalb Jahren vergleichsweise gering aus.

Außerdem gibt es kein Verbot einer Wiedervorlage eines einmal gescheiterten Entwurfs. Von dieser Möglichkeit hat die EU-Kommission bereits mehrmals Gebrauch gemacht, und so Vorhaben, die ihr als wichtig erschienen, im Abstand von mehreren Jahren immer wieder auf die Agenda von Rat und Europäischem Parlament gesetzt. Ein Beispiel ist die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, die sie mehrmals zur Entscheidung vorlegte (hierzu Eichener 2000: 151).

Letztlich ist in dieser Phase vor allem Wissen darüber relevant, was auf europäischer Ebene vor allem im Europäischen Parlament und mit Blick auf den Rat in den einzelnen Mitgliedstaaten akzeptabel ist. Will die EU-Kommission ihre eigenen Positionen in dieser Phase der politischen Verhandlungen zwischen den legislativen Organen verteidigen bzw. einfließen lassen, ist es von größter Bedeutung, dass sie über hinreichende Informationen verfügt.

5.1.3 Die EU-Kommission und Implementation: Die Komitologie

Die EU-Kommission hat wie erwähnt (siehe Abschnitt 3.3.2.4) auch die Aufgabe, die EU-Politiken durchzuführen. Da sie jedoch keinen eigenen Verwaltungsapparat unterhalb der EU-Ebene und auch keinen direkten Zugriff auf die nachrangigen Verwaltungsebenen hat, muss sie sich bei der Umsetzung der Politik letztlich auf die Kooperation der nationalen bzw. subnationalen Verwaltungsstäbe verlassen. Diese Kooperation wird, wie bereits in Abschnitt 3.3.2.4 erläutert wurde, durch ein Komitologie genanntes Ausschusssystem gewährleistet.

Die EU-Kommission legt in ihrer Eigenschaft als Exekutivorgan der EU, den aus Vertretern der Mitgliedstaaten bestehenden Ausschüssen ihre Durchführungsmaßnahmen zu den umzusetzenden Basisrechtsakten vor. Hierbei greift sie auf die im Vorfeld der Entscheidung gesammelten Informationen und „Expertengruppen“ zurück. Die Hauptaufgabe der Kommission ist wiederum das gesamteuropäische Interesse zu vertreten, während die Repräsentanten der Mitgliedstaaten die jeweiligen nationalen Standpunkte beisteuern. Sie beurteilen die Entwürfe der Kommission in Hinblick auf eine zeitnahe und effektive Umsetzung der EU-Politiken im jeweiligen nationalstaatlichen System. Insofern benötigt die Kommission auch hier wieder Informationen darüber, was in den einzelnen Ländern politisch durchsetzbar ist, allerdings geht es in dieser Phase, da die eigentliche legislative Entscheidung bereits gefallen ist, wesentlich stärker um technische Detailfragen, als um

errechnet. Dagegen benötigten Mitentscheidungsverfahren mit Vermittlungsausschuss durchschnittlich 892 Tage (Maurer 2002: 161).²⁰⁰ Ein Beispiel für durch die EU-Kommission selbst durchgeführte und öffentlichkeitswirksame Kontrolle ist das „single market scoreboard“. Hier erstellte die Kommission eine Rangliste der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Umsetzung der Binnenmarktsregularien, inklusive der jeweils laufenden Klagen vor dem EUGH (siehe Hix 2005: 241f).

politische Argumente. Darum ist in dieser Phase vor allem Wissen über die technischen Handlungsalternativen relevant.

Die EU-Kommission hat neben diesem „kleineren Initiativrecht“ noch weitere Einflussmöglichkeiten, eine ihren Interessen entsprechende Formulierung der Durchführungsmaßnahmen zu fördern.

Der Vertreter der EU-Kommission führt in jedem Ausschuss der Komitologie den Vorsitz, und verfügt damit über die organisatorischen Vorteile, die diese Funktion mit sich bringt. Unter anderem beinhaltet dies die Datierung der Ausschusssitzungen, die Festsetzung der Tagesordnungen, die Erstellung von Protokollen und Tischvorlagen sowie weitere verfahrenstechnische Vorteile (EU-Rat 1999: Art. 7 i.V.m., EU 2001a: Art. 1,2,10,11). Dazu gehört unter anderem auch, bei Veränderungsvorschlägen oder der Ablehnung einer Vorlage durch den zuständigen Ausschuss einen veränderten Vorschlag einzubringen bzw. zu einem späteren Zeitpunkt eine neue Vorlage einzubringen.

Der Kommissionsvertreter hat, wie die anderen Mitglieder eines Komitologie-Ausschusses das Recht Dritte, z.B. externe Experten und Sachverständige, einzuladen. Diese sind nur auf Antrag zu einer Sitzung zugelassen, und als Vorsitzender hat er auch die formale Entscheidung über die Zulassung eines derartigen Antrags zu fällen (EU 2001a: Art. 6 Abs. 1 bzw. Art. 8 Abs.1).

Sind die einzelnen Umsetzungsmaßnahmen beschlossen, liegt es hauptsächlich in der Hand der nationalstaatlichen Verwaltungen, sie auszuführen. Allerdings hat die EU-Kommission das Recht, die Umsetzung zu überprüfen, wie im folgenden Abschnitt erläutert wird.

5.1.4 Die EU-Kommission und die Kontrolle der Implementation

Neben den bereits geschilderten exekutiven Kompetenzen kommt der EU-Kommission noch die Kontrolle der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Beachtung bzw. die Umsetzung von EU-Recht zu. Hierzu gibt es noch sehr wenige umfassende und unabhängige²⁰⁰ Studien (für den Bereich der Sozialstandards siehe (Falkner et al. 2005).

Es kann zwischen der Implementation des Sekundärrechts in die nationalen Rechtssysteme und der Einhaltung der mit den EU-Politiken verbundenen Vorschriften der einzelnen Akteure unterschieden werden. Schon auf der ersten Ebene der nationalen Umsetzung des Sekundärrechts ist die vergleichsweise einfache Überprüfung der Sekundärrechtsimplementation bei 27 Mitgliedstaaten mit einigem Aufwand verbunden. Zieht man in Betracht, dass die EU-Kommission darüber hinaus noch für die Kontrolle der nachrangigen Ebenen, und damit letztlich für das Verhalten der einzelnen Akteure vor Ort, verantwortlich ist, wird der Umfang dieser Aufgabe deutlich. In Bezug auf die operative Durchführung der EU-Politik ist eine flächendeckende Kontrolle nicht möglich. Vielmehr wird eine stichprobenartige Überprüfung, z.B. der Verwendung von Fördermitteln im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik, durchgeführt.

Es ist bemerkenswert, dass eine zentrale Kontrollstelle zur Überprüfung der Verwendung von Geldern aus dem EU-Haushalt erst 1999 etabliert werden konnte. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass die Kommission in Bezug auf die Haushaltsplanung und damit auch die Verteilung von Stellen innerhalb der Kommission, spätestens bei der Abstimmung über den EU-Haushalt von den Nationalstaaten abhängig ist. Wie in Abschnitt 3.3.2.1 erläutert, sind diese allerdings wiederum die Beklagten, falls es zu einem Vertragsverletzungsverfahren kommt, auch wenn das Fehlverhalten einer nachrangigen Verwaltungsebene angelastet wird. Die Mitgliedstaaten zeigten sich aufgrund dieses Zusammenhangs relativ zögerlich, was den Ausbau der Kommissionskapazitäten im Bereich der Implementationskontrolle angeht. So verfügt das 1999 gegründete, der Kommission beigeordnete „Amt für Betrugsbekämpfung“ 2005 nur über 200 Dauerplanstellen (EU 2005: 117), die die Aufdeckung und Verfolgung von Vergehen im Zollbereich oder Subventionsbetrug im Zusammenhang mit der Durchführung des EU-Haushalt leisten sollen. Das bezieht sich nicht nur auf das EU-Gebiet, sondern auch auf EU-Vorhaben außerhalb der Unionsgrenzen²⁰¹. Bemerkenswert ist, dass der zweitgrößte Posten der Planstellen auf Zeit, bei deren Vergabe die Kommission wesentlich größeren selbstständigen Spielraum hat als im Falle der Dauerplanstellen, in eben diesem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung zu finden ist: 2005 unterstützen dort 146 befristete Mitarbeiter die 200 Festangestellten (ebd.).

Vom gegenwärtigen Personalstand aus gesehen ist so eine flächendeckende Kontrolle mit alleinigen Kräften von der Kommission nicht zu leisten. Insofern ist die EU-Kommission auch in diesem Bereich von externen Informationen abhängig (vgl. Greenwood 2003: 5). Dies sind in Bezug auf die Implementation der allgemeinen Vorschriften in der Regel Lobbying-Gruppen und Interessenvertretungen, die die Rechte ihrer Mitglieder bei einer EU-Entscheidung sowie deren Durchführung bzw. Unterlassung einer EU-Politik verletzt sehen, und dies an die EU-Kommission herantragen (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 115). Die Verbände bieten die entsprechenden Informationen dabei in den meisten Fällen bereits auf nationaler oder sogar europaweiter Aggregationsstufe an. Es können aber auch einzelne „individuelle“ Akteure der EU-Kommission entsprechende Informationen vermitteln. Dies betrifft vor allem den operativen Bereich, wie in Abschnitt 3.4.1 an Beispielen erläutert wurde, z.B. wenn ein Unternehmen bei der EU-Kommission die Verletzung von EU-Bestimmungen in einem konkreten öffentlichen Ausschreibungsverfahren anzeigt.

Die Kommission kann die entsprechenden Informationen neben der Kontrolle noch bei der Evaluation der EU-Politiken nutzen. Welche Auswirkungen bestimmte Maßnahmen haben, ob die angestrebten Ziele erreicht werden oder ob Nachbesserungsbedarf besteht, kann die EU-Kommission aufgrund des Personalmangels nur über Dritte in Erfahrung bringen. Hierzu dienen nicht zuletzt auch die bereits in der Politikentwurfsphase erwähnten „Experten-

²⁰¹ Siehe <<http://europa.eu.int/comm/dgs/olaf/mission/pdf/de.pdf>>, 5.12.05

gruppen“ im Rahmen der prä-legislativen Konsultationsprozesse. In diesen Gremien werden auch Bewertungen bestehender Rechtsakte vorgenommen und die Auswirkungen neuer Bestimmungen diskutiert. Über diese „Expertengruppen“ kann die EU-Kommission auf die entsprechenden Experten und Organisationen zurückgreifen, auch unabhängig von den nationalstaatlichen Fachleuten. Wie auch schon in den vorherigen Phasen, so ist auch bei der Kontrolle und Bewertung bestehender EU-Politik Wissen, das die Situation eines einzelnen Akteurs widerspiegelt, nachrangig gegenüber national oder europaweit aggregiertem Wissen. Aus Sicht der EU-Kommission sind in dieser letzten Phase des „policy cycle“ vor allem Informationen darüber relevant, in welchen Bereichen des Status Quo ein (erneuter) Handlungsbedarf auf EU-Ebene gesehen wird.

5.1.5 Zusammenfassung: Die Zugangspunkte der EU-Kommission

Wie im vorangegangenen Abschnitt herausgearbeitet wurde, benötigt die EU-Kommission in den verschiedenen Phasen des „policy cycle“ die eingeführten Zugangsgüter in unterschiedlichem Maße. Dadurch eröffnen sich Dritten verschiedene Zugangspunkte.

Die EU-Kommission benötigt vor allem in der Phase des Politikentwurfs grundlegende Informationen über ein anstehendes Problem. Nicht zuletzt wegen des Subsidiaritäts-Prinzips (siehe Abschnitt 3.2) müssen diese Informationen so weit aggregiert werden, dass eine Einschätzung möglich ist, ob eine bestimmte Rechtsetzungstätigkeit auf europäischer Ebene erforderlich ist, oder die Problemlösung den nationalen oder subnationalen Ebenen überlassen werden kann. Darüber hinaus ist die EU-Kommission aufgrund ihrer schwachen Legitimation auch in der ersten Phase des EU-Politikprozesses sehr stark an Positionen interessiert, deren Einbezug ihr Handeln rechtfertigt, insbesondere wenn sie sich initiativ in bisher nicht EU-rechtlich geregelten Bereichen bewegt.

Des Weiteren benötigt die Kommission vor allem technisches Wissen, um effiziente Lösungen in die Entwürfe einarbeiten zu können. Hier sind theoretisch individuelle Positionen verwertbar, in der Realität ist allerdings auch hier für die EU-Kommission Wissen, das die Situation europaweit widerspiegelt, von größerem Interesse. Außerdem muss von der EU-Kommission bereits in dieser Phase in gewissem Maße antizipiert werden, welche Lösungsvorschläge politisch durchsetzbar sind, und welche nicht. In dieser Phase ist die EU-Kommission auch in hohem Maße für das Zugangsgut „Umsetzung“ offen. Entsprechende Zusagen von Seiten der Steuerungsobjekte stärken die Durchsetzungsfähigkeit der Kommissionsentwürfe. Wie in Abschnitt 2.5.3.2 ausgeführt wurde, müssen Akteure allerdings glaubhaft vermitteln können, die Umsetzung bestimmter Maßnahmen zu gewährleisten.

Insgesamt werden viele Themen oder technische Lösungsvorschläge bereits in dieser allerersten Phase entscheidend zugeschnitten, und Pfade für die ganze weitere Entwicklung definiert (vgl. Greenwood 2003: 50).

In der Entscheidungsphase übergibt die Kommission das Verfahren an den Rat und das Europäische Parlament, ist aber dennoch ständig involviert: Sie soll sich, wie dargestellt, auch laut Vertrag aktiv und durchaus inhaltlich in die Kompromissfindung einschalten.

Hier sind vor allem Informationen darüber, welche möglichen Lösungsvorschläge europaweit durchsetzbar sind, von höchster Bedeutung. Außerdem sind Informationen über die nationalen Positionen der einzelnen Ratsmitglieder von Belang. In dieser Phase tritt der technische Inhalt gegenüber dem politischen zurück. In den Stellungnahmen, die die Kommission in den Entscheidungsverfahren zu den Positionspapieren der anderen Organe abgeben kann, sind zwar immer noch Sachargumente wichtig, aber die politische, und auch die legitimatorische Begründung einer Formulierung hat hier größeres Gewicht. Dies gilt umso mehr, als dass die Kommission zu diesem Zeitpunkt keine technische Lösungen neu einführen kann, will sie nicht die Qualität ihres eigenen Entwurfs in Frage stellen.

Wie oben erwähnt wurde, stellt die EU-Kommission in der Entscheidungsphase oft fest, dass ihre Entwürfe eher verwässert als technisch weiterentwickelt werden. Sie benötigt deshalb in dieser Phase vor allem ein ausreichendes Maß an allgemeiner europäischer Legitimation für den eigenen Entwurf, um ihn möglichst konsistent zu halten. Das Zugangsgut „Legitimation“ ist also vor allem in dieser Phase von großer Bedeutung. Je größer die gesellschaftliche Unterstützung ist, die die Kommission für die in einem Entwurf enthaltenen Punkte vorweisen kann, umso höher ist die Chance, diese Inhalte im Verlauf des Entscheidungsprozesses durchzusetzen.

In der Implementationsphase ist wiederum technisches Wissen von größerer Bedeutung, wenn es um die konkrete Umsetzung geht. Allerdings müssen hier die Belange der einzelnen Mitgliedstaaten in dem Maße mit einbezogen werden, wie für ihre Zustimmung in den Komitologie-Ausschüssen notwendig ist. Neben dem technischen Know-how bezieht das wiederum die Antizipation von politischen Positionen mit ein, insbesondere die der konkreten nationalstaatlichen Regierungspolitiken. Im Zusammengang mit den Durchführungsbestimmungen, die in dieser Phase erlassen werden, eröffnet sich darüber hinaus erneut die Möglichkeit, mit diesem Zugangsgut auf die EU-Vorschläge Einfluss auszuüben. Darüber hinaus müssen die Zusagen, die im Rahmen des Zugangsgutes „Umsetzung“ bereits in der Formulierungsphase gemacht wurden, von den betroffenen Akteuren eingelöst werden.

Dies führt zur Phase der Kontrolle der Umsetzung und Evaluation der Wirkung einer Maßnahme. Auch hier sind wiederum vor allem Informationen mit europaweitem Bezug interessant. Allerdings kann gerade unter dem Kontrollaspekt, wie oben erläutert, neben aggregierten Informationen auch Wissen von einem einzelnen Akteur von großer Bedeutung sein: Die Anzeige von Missständen gegenüber der Kommission oder vor dem EUGH kann

auch in Form von lediglich auf lokaler Stufe aggregierten Informationen eine große politische Wirkung entfalten. Im Bereich der Evaluation allerdings sind wiederum hauptsächlich europaweit aggregierte Daten von großem Interesse für die EU-Kommission. Wissen dieser Art bildet letztlich auch wieder ab, in welchem Maße ein Handlungsbedarf auf europäischer Ebene besteht, womit die EU-Kommission wieder in die Phase der Entwurfsformulierung eintritt.

5.2 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union ist eines der ältesten Organe der EU. Er geht bereits auf die EGKS-Verträge zurück, wurde mit den Verträgen von Paris 1958 formal institutionalisiert, und setzt sich aus den Ministern der EU-Mitgliedsländer zusammen. Er dient als zentrales Entscheidungsgremium der EU, in dem sich die Mitgliedstaaten über ihre jeweiligen Politiken informieren, sie miteinander abstimmen und gemeinsame Beschlüsse fällen. Ursprünglich war er ein Gremium der Außenminister der Mitgliedstaaten, aber gegenwärtig gibt es aufgrund der Ausweitung der EU-Kompetenzen mehrere Ministerräte der EU²⁰². Da sie aber derselben Funktion innerhalb der Gemeinschaftsmethode folgen, werden sie im Folgenden als ein Organ gefasst. Vorsitz führen die Mitgliedsländer gemäß Art. 202 EGV abwechselnd für jeweils sechs Monate²⁰³, im gleichen Turnus mit der EU-Ratspräsidentschaft²⁰⁴.

²⁰² Neben dem „Council of the European Union for General Affairs and External Relations“, welches dem ursprünglichen Ministerrat entspricht, und sich aus den Außen- bzw. soweit vorhanden, den Europaministern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, gibt es 2005 noch sechs weitere Ministerräte, die jeweils für ein bestimmtes Politikfeld zuständig sind (EU-K 2003b: i.V.m. EU-Rat 2004). Es wird vor dem Hintergrund einer höheren Transparenz der EU-Entscheidungsprozesse und Verantwortlichkeiten diskutiert, ob nicht ein zentraler Ministerrat für allgemeine Aufgaben die legislativen Kompetenzen übernehmen, und die anderen Ministerräte ausschließlich exekutive Aufgaben wahrnehmen sollten. Allerdings konnten sich derartige Vorschläge bislang nicht durchsetzen. Ein Grund ist die vermutete quantitative Überlastung eines solchen Gremiums, ein anderer die weitere Ausdifferenzierung der EU-Organe, die mit dieser Kompetenzteilung einherginge, was vor dem Hintergrund von Transparenzverbesserung fragwürdig erscheint (vgl. hierzu EU-K 2003b).

²⁰³ Für die thematischen Ministerräte gelten bezüglich des Vorsitzes teilweise andere Regeln (vgl. (EU-K 2003b: i.V.m. EU-Rat 2004)).

²⁰⁴ Die Ratspräsidentschaft meint den Vorsitz im „Europäischen Rat“, der dem „Rat der Europäischen Union“ übergeordnet ist. Der „Europäische Rat“ setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zusammen, ist das formal höchste Entscheidungsgremium der EU und gemäß den Verträgen für die „allgemeinen politischen Zielvorstellungen“ der EU zuständig (Art. 4 VEU). Der „Europäische Rat“ soll die oberste Entscheidungsebene der Nationalstaaten in die Entscheidungen der EU einbinden (Edwards/Spence 1997a: 3, Moravcsik 1998: 472) und die großen Leitlinien der EU-Politik vorgeben (Moravcsik 1998: 310). Er gehört zwar zum „einheitlichen institutionellen Rahmen“ der EU gemäß Art. 3 VEU, steht aber außerhalb bzw. über den in Abschnitt 3.3.2.2 erläuterten Entscheidungsverfahren der Europäischen Union. Innerhalb der drei „Säulen“ der EU ist der „Rat der Europäischen Union“ auf Ministerebene für die Entscheidungen zuständig. Nur im Falle herausragender politischer Brisanz, die in jüngerer Zeit vor allem im Zusammenhang mit haushalts- bzw. finanzpolitischen Fragen sowie mit zukünftigen Erweiterungen auftauchten, wird eine Entscheidung vom „Rat der Europäischen Union“ an den „Europäischen Rat“ weitergereicht. Letzterer tagt in der Regel zwei Mal jährlich, die Präsidentschaft wechselt im sechsmonatigen Rhythmus unter den Mitgliedern. Um die Kontinuität in der Ratspräsidentschaft zu gewährleisten bildet der Mitgliedstaat, der die Präsidentschaft innehat, zusammen mit dem Vorgänger- und dem Nachfolgestaat die so genannte „Präsidentschaftstrioika“, die für die Vorbereitung, Organisation, und in

5.2.1 Der Ministerrat und die Phase des Politikentwurfs

Der Ministerrat nimmt im Bereich der „Säule“ 1 (hierzu Abschnitt 3.1) vor allem legislative Kompetenzen wahr und entscheidet im Rahmen der Gemeinschaftsmethode (siehe Abschnitt 3.3.2.1), in der Regel zusammen mit dem Europäischen Parlament, über die Vorlagen der EU-Kommission. Wie in den vorangegangenen Abschnitten erläutert wurde, entscheidet die Kommission über die Erstellung einer Vorlage aufgrund ihres Initiativrechtes im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft selbst. Allerdings kann der Ministerrat von der Kommission zu jedem Thema, dessen Verfolgung er als nützlich für die EU ansieht, gemäß Art. 208 EGV die Erarbeitung einer Entscheidungsvorlage verlangen. Die letzte Ausführung des Vorschlags bleibt der EU-Kommission überlassen.

Die exekutiven Kompetenzen liegen in „Säule“ 1 vertragsgemäß bei der EU-Kommission (Art. 202 Abs. 3 VEG), und der Ministerrat behält sich diese nur in Ausnahmefällen vor (vgl. Falke 2000: 52). In den „Säulen“ 2 und 3 ist der Ministerrat hauptsächlich allein entscheidungsbefugt, und folgt den Weisungen des Europäischen Rates. Die EU-Kommission wird bei der Formulierung von Politikvorschlägen in diesen „Säulen“ (formal) nur auf seine Weisung hin tätig (siehe 3.1). In diesen beiden „Säulen“ dient der Ministerrat auch als exekutives Organ, der die Umsetzung seiner Beschlüsse selbst durchführt und überwacht. In „Säule“ 1, wo die Kommission für die Exekution der EU-Politiken zuständig ist, sind die Mitgliedstaaten über die Ausschüsse der Komitologie eng in die Ausführung der EU-Politiken eingebunden, wie weiter unten noch ausgeführt wird.

Ich werde mich, da für Städte die EU-Politik vor allem im Bereich der „Säule“ 1, der Europäischen Gemeinschaft, relevant ist, wiederum vor allem auf Entscheidungen in diesem Bereich konzentrieren.

5.2.3 Der Rat und die Entscheidungsphase: Der Ausschuss der Ständigen Vertreter

Die Entscheidungen in der Europäischen Gemeinschaft fällt der Ministerrat, wie erwähnt, im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zusammen mit dem Europäischen Parlament. Hierbei stimmt der Rat gemäß des Vertrags von Nizza in den meisten Politikfeldern mit qualifizierter Mehrheit ab. Allerdings gibt es auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft Materien, die der Rat ohne die Mitwirkung des Parlaments, und in Einstimmigkeit oder mit qualifizierten Mehrheiten entscheiden kann. Wann welche Entscheidungsprozedur angewendet (hierzu die tabellarische Übersicht bei Hix 2005: 415ff) und wie die Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten gewichtet werden, ist in den Verträgen fixiert (hierzu Art. 205 EGV i.V.m. (EU 2003: Art. 2)).

gewissem Maße auch für die Ergebnisse der intergouvernementalen Verhandlungen im „Europäischen Rat“ zuständig ist (vgl. Wessels 2003: 367).

Die Sitzungen des Ministerrates und des Europäischen Rates bereitet dieselbe Organisationsstruktur vor²⁰⁵, bestehend aus einem Generalsekretariat, und dem „Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten“ (AStV)²⁰⁶. Dem Generalsekretariat obliegen Aufgaben vor allem im organisatorischen Bereich. Es organisiert die Sitzungen der Unterausschüsse von Ministerrat und AStV, wobei es vor allem die Gremiumsvorsitzenden bzw. Ratspräsidenten auf prozeduraler Ebene unterstützt. Des Weiteren gewährleistet es notwendige Übersetzungsarbeiten sowie die Anfertigung der Sitzungsprotokolle und der Veröffentlichungen des Rates im Amtsblatt der Europäischen Union (vgl. EU-Rat 2004)²⁰⁷.

Die inhaltliche Vorbereitung der Ministerrats-Sitzungen wird im größten Teil durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter geleistet. Hier treffen sich nationale Beamte im Range eines Botschafters, wobei auch der AStV wiederum verschiedene nachrangige Gremien aufweist, in welchen sich dann Beamte und Experten unterhalb der Botschafter-Ebene treffen (hierzu Eichener 2000: 184f, Wessels 2003: 365f).

Die Anfänge des AStV reichen ebenfalls weit zurück: Schon in den Anfangsjahren der EU wurde klar, dass der nur zeitweise formierte Ministerrat ein weiteres Gremium benötigte, um einen dauernden Kontakt zwischen den nationalstaatlichen Regierungen und ihrer Bürokratien mit den EU-Institutionen, allen voran der EU-Kommission, zu gewährleisten. 1958 wurde der AStV erstmals in der Geschäftsordnung des Rates erwähnt, und 1967 in die Verträge aufgenommen. Seine Zuständigkeiten regelt vor allem die Geschäftsordnung des Ministerrates (EU-Rat 2004). Wichtig ist hierbei vor allem, dass der AStV „in jedem Fall auf die Kohärenz der Politiken und Maßnahmen der Union“ achten soll (Art. 19 Abs. 1 EU-Rat 2004). Des Weiteren führt die Geschäftsordnung aus: „Der AStV bemüht sich, auf seiner Ebene Einvernehmen zu erzielen, so dass er den betreffenden Text dem Rat zur Annahme unterbreiten kann. Er sorgt dafür, dass die Akten dem Rat in angemessener Form vorgelegt werden, und zeigt dem Rat gegebenenfalls Leitlinien, Optionen oder Lösungsvorschläge auf“ (Art. 19 Abs. 2 EU-Rat 2004). Die Formulierung der Ratsbeschlüsse ist also bereits zu einem Großteil im Vorfeld der Ratssitzungen abgeschlossen.

Unabhängig vom konkret verlangten Abstimmungsmodus verlaufen die Entscheidungen im Rat nach einem bestimmten Schema: Bei den Sitzungen werden zuerst „en bloc“ die so genannten „A-Punkte“ bzw. „points agréés“ abgestimmt, bei deren Vorbereitung im AStV und seinen vorgelagerten Gremien keine Probleme auftraten (vgl. Eichener 2000: 144, 149f, 184,

²⁰⁵ Im Jahr 2005 waren beim Rat 3280 Personen beschäftigt, davon ca. 50 auf befristeten Stellen (Zahlen aus EU 2005: 117).

²⁰⁶ International ist für den AStV der Begriff „Coreper“ gebräuchlich, die Abkürzung für „Comité des représentants permanents“.

²⁰⁷ Eine inhaltliche Aufwertung sollte das Generalsekretariat durch den Amsterdamer Vertrag erhalten. Dort wird festgelegt, dass der Generalsekretär des Rates in Personalunion auch der „Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ ist, während sein Stellvertreter die Verantwortung für das Organisatorische trägt (EU 1999: S. 142, Art. 159).

und siehe folgenden Abschnitt). Rund 95% (Wessels 2003: 370) der gesamten Ministerratsentscheidungen werden als „A-Punkte“ und ohne Verhandlungen im Rat selbst verabschiedet. Lediglich die strittigen „B-Punkte“, über die im AStV keine Einigung erzielt werden konnte, werden direkt im Ministerrat verhandelt (siehe auch Borchardt 2000: 76). Zur Kompromissfindung wird dabei in der Regel ein ressort- und nationenübergreifender Ausgleich zwischen Vorteilen und Nachteilen in so genannten „Paketlösungen“ gesucht. Die Staatsführer im Europäischen Rat werden nur im Falle sehr grundlegender Entscheidungen mit entsprechender öffentlicher Aufmerksamkeit direkt mit einer konkreten Entscheidung befasst.

5.2.4 Der Rat der EU und die Implementations- und Kontrollphase: Die Komitologie

Der EU-Kommission steht bei der Wahrnehmung ihrer exekutiven Pflichten im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft das bereits erwähnte, Komitologie genannte System von Ausschüssen zur Seite. Die Komitologie-Ausschüsse setzen sich nur aus Vertretern der Nationalstaaten zusammen, und müssen von den beratenden Ausschüssen (bei der Kommission) im Vorfeld eines EU-Rechtsaktes unterschieden werden (siehe Abschnitt 3.3.2.4 und 5.2). Auf der einen Seite bietet dieses System der Kommission die Gelegenheit, auf die Ressourcen der Nationalstaaten zurückzugreifen. Gleichzeitig aber stellt das Ausschuss-System eine große Einschränkung für die Unabhängigkeit der Kommission bei der Durchführung von EU-Entscheidungen dar, da die Kommission ihre Vorschläge vor Erlass erst durch die nationalen Vertreter prüfen lassen muss (Falke 2000). Die Politik der EU-Kommission wird dadurch enger an die Interessen der Mitgliedstaaten gebunden. Bestimmte Ausschüsse der vier Ausschusstypen der Komitologie, namentlich die „Verwaltungsverfahren“ und die „Regelungsverfahren“ gemäß Art. 4 und Art. 5 (EU-Rat 1999) ermöglichen es den Vertretern der Mitgliedsländer, einen Durchführungsvorschlag der EU-Kommission vollständig abzulehnen (vgl. Falke 2000: 103, 107). Der entsprechende Fall wird dann dem Ministerrat zur Entscheidung weitergeleitet. Offiziell wird dieser Vorgang eine „Befassung des Rates“ (EU-K 2005: 3) genannt. Insofern bieten diese Ausschüsse den nationalen Vertretern die Gelegenheit, im Sinne ihrer Interessen in die Durchführungsbestimmungen mit „harten“ Mitteln einzugreifen²⁰⁸.

Aus diesem Grund dürfen die Kompetenzen der Kommission im Bereich der Implementation von Primär- und Sekundärrecht nicht überschätzt werden. Durch die Regeln der Komitologie ist in der Durchführung der Entscheidungen ein (weiterer) „Sicherheits-Aspekt“ zur Wahrung der nationalstaatlichen Interessen eingebaut.

²⁰⁸ Deshalb sprechen einige Autoren mit Blick auf diese Komitologie-Ausschüsse von „kleinen Räten“ (vgl. Eichener 2000: 217 oder, Joerges 2001: 17).

Die formal vorhandenen Veto-Möglichkeiten, die die Mitgliedstaaten hier haben, werden allerdings kaum genutzt: Vor dem Hintergrund der hohen Zahlen von Rechtsakten, die in den Ausschüssen beraten wurden, sind die Fälle, in denen ein Entwurf der Kommission blockiert und eine „Befassung des Rates“ angestrengt wurde, in den letzten Jahren verschwindend gering, wie aus folgender Tabelle 2 ersichtlich ist. Zu der geringen Anzahl der Ablehnungen trägt sicherlich bei, dass die EU-Kommission bereits bei der Formulierung ihrer Durchführungsbestimmungen auf die bestehenden Veto-Potenziale reagiert und die Interessen der Mitgliedsländer entsprechend berücksichtigt.

Tabelle 2: Aktivitäten der Komitologie 2000-2004

	Stellungnahmen der Ausschüsse	verabschiedete Maßnahmen	Befassungen des Rates
2000*	45161**	-	6
2001	5610**	-	10
2002	3610	3077	7
2003	2981	2768	0
2004	2777	2625	17

Quelle: (EU-K 2002: 3, 2002b: 11, 2003c: 5, 2005: 3, 6, 2005d: 6, 12)

* Beginn der Berichterstattung durch die EU-Kommission gemäß des Rats-Beschlusses 1999/468/EG.

**Die EU-Kommissionsberichte weisen in diesen Jahren nur die Stellungnahmen insgesamt aus, ohne die tatsächlich verabschiedeten Maßnahmen gesondert aufzuführen.

In Bezug auf die Kontrolle der Umsetzung der EU-Politik können die einzelnen Ratsmitglieder auf ihre nationalen Verwaltungen bzw. die nationalen politischen Diskussionsarenen zurückgreifen. Missstände oder neue Regelungsbedarfe werden in erster Linie auf nationaler Ebene festgestellt. Anschließend wird von den nationalen Vertretern und in den dem Rat vorgeschalteten Gremien ausgelotet, inwieweit das Problem auch in anderen Mitgliedstaaten festgestellt wurde, und ein übergreifendes europäisches Interesse vorhanden ist. Die Zugangsmöglichkeiten für bereits im Vorfeld europaweit aggregierte Informationen sind hier gering. Da die Mitgliedstaaten, wie in Abschnitt 3.3.2.1 ausgeführt wurde, in der Regel selbst Gegenstand dieser Kontrolle sind, kann davon ausgegangen werden, dass sich durch ein Angebot entsprechender Aktivitäten durch Externe keine nennenswerten Zugangsmöglichkeiten ergeben.

5.2.5 Zusammenfassung: Die Zugangspunkte des Ministerrats

Aus intergouvernementalistischer Perspektive wird der Rat häufig als die Institution dargestellt, die den (neo-) funktionalistischen Theorieansätzen ihre mangelnde Erklärungsfähigkeit am deutlichsten nachweist. Und in der Tat spricht einiges dafür, dass das internationale Verhandeln zwischen den Nationalstaaten im Rat eine formalisierte Form des Durch-

setzens eigener nationalstaatlicher Interessen im regelfreien bzw. durch bestimmte internationale Institutionen gerahmten globalen System dar stellt (vgl. Moravcsik 1998: 472).

Allerdings muss die Sichtweise des „liberal intergouvernementalism“ relativiert werden, wenn man das Gewicht weniger auf die Verhandlungen im Europäischen Rat, sondern deutlicher auf die nachrangigen Gremien und die faktischen Arbeitsebenen der EU legt, auf denen in vielen Bereichen und oft unbemerkt von der Öffentlichkeit Sekundärrecht und exekutive Regelungen gesetzt werden²⁰⁹. Diese zeigt sich bereits deutlich auf der Ebene des Ministerrats. Während der Europäische Rat vorwiegend ein politisches Gremium dar stellt, so ist bereits der Ministerrat in weiten Teilen ein bürokratisches Arbeitsgremium, welches, innerhalb der „Säule“ 1 zusammen mit dem Europäischen Parlament, die Beschlüsse des Europäischen Rates und die Inhalte der Verträge umsetzt. Für die nachrangigen Gremien wie dem AstV gilt dies noch deutlicher. Bei der Vorbereitung der abschließenden politischen Entscheidungen werden, wie dargestellt, entsprechende Verhandlungs- bzw. „Paketlösungen“ vorbereitet (Scharpf 2001: 6). In der Regel wird hierbei auf Grundlage von Kommissionsvorlagen verhandelt bzw. abstimmt, wobei die EU-Kommission eng in die Verhandlungen eingebunden ist und aktiv am Zustandekommen einer tragfähigen Lösung mitarbeitet.

Gerade für die nachrangigen Gremien des Rates sollte aufgrund des theoretisch möglichen Konfliktpotenzial die „intergouvernementale Prägung“ der Verhandlungen über die Kommissions-Entwürfe nicht überschätzt werden, welche gemeinhin mit „Verhaltensweisen wie hartes Verhandeln, hartnäckiges Blockieren, Taktieren und Intrigieren“ (Eichener 2000: 222) in Verbindung gebracht werden.

Wie oben erläutert, weisen vor allen Dingen der Ausschuss der Ständigen Vertreter und dessen Unterausschüsse, sowie die im Vorfeld einer Entscheidung bei der Kommission angesiedelten „Expertengruppen“ der nationalen Repräsentanten eher argumentativ bzw. an Sachlogik orientierte Verfahren auf. „In den Ausschüssen“, so Eichener, „gibt es wenig intergouvernementales Verhandeln, dafür häufig transnationale Kooperation“, (ebd.), und er kommt zu dem Schluss, dass die Ausschüsse „zu einer Depolitisierung der Streifragen und damit zu einer Entschärfung des Einigungsproblems im Ministerrat“, sowie zur „Legitimierung der Kommissionsvorschläge“ führen (ebd.: 254). Dies gilt auch für die Komitologie-Ausschüsse.

²⁰⁹ In diesem Zusammenhang ist die Trennung zwischen exekutiver und legislativer Tätigkeit schwer zu leisten. Aus diesem Grund werden insbesondere Teile der Komitologie auch als legislative bzw. Recht setzende Ausschüsse bezeichnet. Dies ist nicht zuletzt mit Blick auf die Frage spannend, inwieweit die EU-Kommission ohne entsprechende vertragliche Grundlage legislative Kompetenzen ausüben kann. Für die nationalstaatliche Ebene hat Tils mit Blick auf die Ministerialbürokratie den Begriff der „administrativen Gesetzgebung“ (Tils 2002) geprägt, der sich ohne weiteres auf die EU-Kommission übertragen lässt.

Für den AstV ist sogar per Geschäftsordnung vorgeschrieben, dass eine europäische Dimension in seinen Positionsentwürfen beachtet werden muss. Neyer schreibt hierzu: „Institutionen wie COREPER (auf deutsch: AStV, Anm. d. Verf.) und die Komitologie sind gleichzeitig formal intergouvernemental und auf der Diskursebene faktisch supranational vergemeinschaftet.“ Damit einher geht „dann weniger eine Form der Institutionalisierung, die die mitgliedstaatliche Autorität ablöst, als eine Form der Problembearbeitung, in der die kollektive Rationalität mitgliedstaatlicher Vertreter über die Artikulation nationaler Interessen dominiert.“ (Neyer 2000: 287). Insofern können hier Teile der Rats-Organisation als supranationale Teile unterhalb der deutlich intergouvernementalen Struktur des Europäischen Rates gesehen werden, womit sich Zugangspunkte für Anbieter von Gütern ergeben, die auf europäischer Ebene aggregiert wurden.

Allerdings muss das tatsächliche Zugangspotenzial dieser europäischen Güter im Vergleich zu den im herkömmlichen nationalen Rahmen aggregierten kritisch betrachtet werden. Denn Trotz der aufgezeigten supranationalen Zugangspunkte innerhalb der verschiedenen Ratsausschüsse kann davon ausgegangen werden, dass die nationalstaatlichen Repräsentanten letztlich dennoch vor allem den jeweiligen nationalstaatlichen Interessen (und ihren einzelnen Vorgesetzten bzw. Wählern) verpflichtet sind, und weniger europäischen Interessen (vgl. Eichener 2000: 180, 188). Trotz stellenweise supranationalen Charakters dominiert im EU-Organ Rat, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, das intergouvernementale Element deutlich das supranationale bzw. das nationale das europäische.

In den Ratsverhandlungen, auch in seinen Unterausschüssen, „the Commission’s proposal is debated and negotiated in detail from the point of view from the member states“ (Rometsch/Wessels 1997: 226). Auch wenn insbesondere in den Unterausschüssen Positionen formuliert werden müssen, die dahingehend kompromissfähig sind, dass sich die anderen Mitgliedstaaten zumindest nicht gegen eine Formulierung wenden, so ist dennoch der nationale Vertreter auch in den Unterausschüssen nationalen Positionen verpflichtet, wenn letztlich dessen vorgesetzter Minister eine positive Verhandlungslösung erwartet, die „er gleichzeitig gegenüber seinen Wähler- und Interessengruppenklientel zu vertreten vermag“ (Eichener 2000: 251). Die direkte Weisungsbefugnis, der die nationalen Repräsentanten gerade in den nachrangigen Gremium unterliegen, verhindert letztlich, dass sich die Position des Vertreters im Rats-Gremium zu weit von der nationalen Position entfernt, ohne dass eine entsprechende Kompensation angeboten wird.

Informationen über ein gemeinsames europäisches Interesse sind insofern für den Rat, vor allem für den einzelnen Repräsentanten eines Mitgliedstaates, also wesentlich weniger wichtig als Informationen über das nationale Interesse. Aus diesem Grund ist der Rat in seinen verschiedenen Institutionen vor allem an auf nationaler Ebene aggregiertem Wissen interessiert. Dies bezieht sich sowohl auf Wissen über den Handlungsbedarf als auch über

die Akzeptanz verschiedener Lösungsvorschläge in der nationalen Arena. Und auch in Bezug auf die technisch machbaren Alternativen steht generell das nationale Interesse im Vordergrund. Hier sind für die nationalen Vertreter vor allem zwei Aspekte wichtig: Erstens müssen sie so viel Wissen zur Verfügung haben, dass eine sachliche Prüfung der Kommissions-Vorschläge möglich ist, und zwar zweitens unter dem Aspekt der nationalen Kontexte, die die Maßnahme betreffen würde (Scharpf 2001: 6). Bei dieser Prüfung des Entwurfs geht es nicht, wie bei seiner Erarbeitung durch die Kommission, primär um seine „Europafähigkeit“. Diese ergibt sich vielmehr erst aus dem Resultat bei gelungener Einigung, wobei, wie bereits des Öfteren betont, die EU-Kommission permanent das Recht und die Aufgabe hat, in Richtung eines solchen Ergebnisses zu wirken. Insofern bietet der Rat für Wissen, das auf europäischer Ebene aggregiert wurde, vergleichsweise schlechte Zugangsmöglichkeiten.

Dasselbe gilt auch für das Zugangsgut „Legitimation“. Der Wert dieses Gutes wird darüber hinaus dadurch wesentlich geschwächt, dass der Rat, vor allem im Vergleich mit der EU-Kommission, wesentlich besser legitimiert ist. Letztlich vertreten die nationalen Repräsentanten im Rat die über nationale Wahlsysteme legitimierten Regierungen. Zugang gewinnen hier vor allem Gruppen, die auf nationaler Ebene dieses Gut anbieten können. Je nach politischer Lage im Ursprungsland kann eine zu starke Orientierung auf europäische Standpunkte dem Ansehen im nationalen Kontext sogar schaden.

Für das Zugangsgut „Umsetzung“ gelten die gleichen Kriterien. Auch hier sind vor allem nationale Zusagen von Bedeutung, europaweite Zusagen spielen für die einzelnen nationalen Vertreter nur eine sehr untergeordnete Rolle. Darüber hinaus verfügen die meisten Mitgliedsländer (in ihrem Territorium) über wesentlich bessere Kapazitäten zur Kontrolle und Evaluation der Umsetzung, als die EU-Kommission. Insofern spielt für sie das Angebot entsprechender Informationen von Dritten generell keine derart wichtige Rolle.

5.3 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament, dessen Wurzeln ebenfalls bis in die Anfänge der EU in den 1950er Jahren zurückreichen (hierzu Maurer 2002: 102f und, Steunenberg/Thomassen 2002), wurde erst mit seinem großen Zugewinnen an legislativen Kompetenzen in den Maastrichter Verträgen zu einer für Interessengruppen interessanten Institution. Hauptgrund für diese Entwicklung war vor allem das Bestreben, die Legitimation der EU-Politiken zu verbessern. Hierzu sollte vor allem die 1979 eingeführte Direktwahl der EU-Parlamentarier beitragen, was dann auch neue bzw. erweiterte Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen für die direkt legitimierten Abgeordneten notwendig machte. Verstärkt wurde diese Entwicklung hin zu mehr Entscheidungskompetenzen nicht zuletzt vom Europäischen Parlament selbst, je stärker es sich als eigenständige Institution etablierte. Im Laufe der 1980er Jahre emanzipierte sich das Europäische Parlament in zunehmendem Maße von den anderen EU-

Organen und entwickelte ein eigenes Profil, wobei stellenweise harte Konfrontationen mit den anderen Organen ausgefochten wurden. Die vom Europäischen Parlament geführten Auseinandersetzungen mit dem Rat drehten sich vor allem um (Mit-)Entscheidungsbefugnisse, während es in Auseinandersetzungen mit der EU-Kommission vor allem um Initiativ- und Kontrollkompetenzen ging. Allerdings gelten die Kompetenzgewinne des Parlamentes fast ausschließlich im Bereich der Europäischen Gemeinschaft bzw. „Säule“ 1, in den Bereichen der „Säulen“ 2 und 3, der PJZ und der GASP, hat das Parlament nach wie vor kaum Entscheidungsbefugnisse.

Auch das Verhältnis zu den nationalen Parlamenten ist nicht spannungsfrei. Die direkte Wahl führte dazu, dass die Parlamentarier nicht mehr, wie Anfangs der Fall, Delegierte der nationalen Parlamente waren und häufig Personen mit Doppelmandat, sondern selbstständige Parlamentarier. Es begann der „Aufbau einer eigenen Verwaltungs-, Parteien- und Fraktionsstruktur und -kultur“ (Maurer 2002: 104) im Europäischen Parlament. Diese vom Europaparlament nicht zuletzt selbst gern proklamierte Entwicklung zu einem autonomen supranationalen Organ der EU, in dem die nationale Herkunft der einzelnen Abgeordneten der politischen Prioritätensetzung nachgeordnet wird, geht allerdings nur langsam vonstatten.

Bis Mitte der 1990er Jahre konnten die EU-Parlamentarier ein relativ unbeachtetes Leben führen (vgl. Raunio 2002: 105). Mit wachsender Entscheidungsbefugnis und Autonomie gegenüber den anderen EU-Organen sowie den nationalen Parlamenten wurde das Europäische Parlament jedoch auch für die nationalen Parteien wiederum interessanter, sowohl denen in der Regierung, als auch denen in der Opposition. Die nationalen politischen Parteien haben nicht zuletzt über die Besetzung der Kandidaten in den Europawahlen einen großen Einfluss auf die EU-Parlamentarier. Wie sich dieses Verhältnis zwischen Kontrolle und Autonomie der EU-Parlamentarier auf Ebene der Parteien in Zukunft entwickeln wird, bleibt abzuwarten (hierzu Raunio 2002, Wessels 2002, Hix 2003: 172). Auf Ebene der nationalen Parlamente als Ganzes hat Maurer nachgewiesen, dass sie sich auf die von ihnen direkt kontrollierten Regierungen und damit auf das Geschehen im Ministerrat konzentrieren, wenn es um die Einflussnahme auf EU-Politik geht, statt auf partei-interne Verbindungen in das Europäische Parlament zu setzen (Maurer 2002: 353). Darüber hinaus wird die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament auch gegenwärtig noch eher als „Nebengleis“ (Eichener 2000: 193f) zur nationalen Parteikarriere angesehen, und die Europawahlen als „zweitrangige nationale Nebenwahlen“ (Hix 2003: 168).

Doch unabhängig davon ist das Europäische Parlament zumindest innerhalb des Mitentscheidungsverfahrens im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft ein wichtiger Akteur, der wie erläutert substanzielle Änderungen durchsetzen oder Entscheidungen

vollständig blockieren kann (siehe Abschnitt 3.3.2.2). Insofern ist das Europäische Parlament auch für Akteure interessant, die Einfluss auf die EU-Politik in der „Säule“ 1 nehmen wollen. Wie die anderen EU-Organe auch, benötigt das Europäische Parlament in den verschiedenen Phasen unterschiedliche Zugangsgüter.

5.3.1 Das Europäische Parlament und die Phase des Politikentwurfs

Das Europäische Parlament hat verschiedene Möglichkeiten, Themen auf die Agenda der EU zu setzen. Zum einen hat es als direkt gewähltes Organ²¹⁰ jederzeit das Recht, Themen initiativ auf seine Agenda zu nehmen, im Plenum zu debattieren und so genannte Initiativentschließungen zu verabschieden, welche den anderen EU-Organen übermittelt werden (Eichener 2000: 146). Einen Antrag auf eine Entschließung des Europäischen Parlamentes kann gemäß der Geschäftsordnung Art. 113 i.V.m. Art 45 (EU-P 2005) jeder Abgeordnete in den jeweils zuständigen thematischen Ausschuss einbringen. Der Ausschuss entscheidet über die Weiterleitung, und legt ihn gegebenenfalls dem Plenum zum Beschluss vor. Derartige Initiativentschließungen werden mit einfacher Mehrheit beschlossen (Maurer 2002: 156). Allerdings ergibt sich hieraus für die anderen Organe keine Pflicht, sich mit diesen Themen auseinander zu setzen.

Darüber hinaus hat das Europäische Parlament seit den Maastricht-Verträgen 1993 das Recht, die Kommission mit einem Thema zu befassen: Ähnlich dem Rat erhielt das Parlament durch Art. 192 EGV das Recht, die Kommission per Mehrheitsentscheid mit der Erarbeitung einer Vorlage zu beauftragen (vgl. Bouwen 2001: 25). Allerdings bleibt die Rolle der EU-Kommission in Bezug auf die Erstellung von Politikentwürfen und Einbringung derselben in das konkrete Rechtsetzungsverfahren von diesen Kompetenzen unangetastet. Das Europäische Parlament ist insofern ein „die Agenda der Politikzyklen erst in zweiter Linie bestimmender Akteur“ (Maurer 2002: 198, s.a. 155).

5.3.2 Das Europäische Parlament und die Entscheidungsphase

Mit der Verabschiedung der EEA 1987 wurde, allerdings nur im Bereich der „Säule“ 1, das Kooperationsverfahren eingeführt. Es beinhaltete verbesserte Zugriffsrechte des Parlamentes auf die Kommissions-Vorlagen, wodurch so dessen Reaktionsmöglichkeiten auf eine Vorlage deutlich gestärkt wurden. Darüber hinaus mussten die Änderungsvorschläge, dies war der signifikanteste Unterschied zum bis dahin etablierten Anhörungsverfahren, von Ministerrat und Kommission berücksichtigt werden (Eichener 2000: 149f). Allerdings war und ist im Kooperationsverfahren letztlich der Rat gemäß Art. 252 Abs. c VEG allein und gegen das Europäische Parlament entscheidungsfähig, so dass letzteres auch nach der EEA als

²¹⁰ Wie nationalen demokratischen Parlamenten steht dem Europäischen Parlament ein allgemeines Selbstbefassungsrecht zu, essentiell für die Ausübung eines freien Mandats der Abgeordneten und zur Wahrnehmung der Interessen der Bürger ihres Wahlkreises.

vergleichsweise machtlose „Diskussionsplattform“ gesehen wurde (vgl. Borchardt 2000: 78, Steunenberg/Thomassen 2002: 2).

Die entscheidende Veränderung brachte diesbezüglich der Vertrag von Maastricht 1993, mit dem das Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 VEG etabliert wurde (vgl. Maurer 2002: 128). In diesem Verfahren wurde das Europäische Parlament erstmals mit Veto-Rechten ausgestattet²¹¹. Dem Ministerrat ist es in diesem Verfahren nicht mehr möglich, sich über die parlamentarische Ablehnung eines Entwurfs hinweg zu setzen (siehe Borchardt 2000: 78). Um einen Rechtsakt zu verabschieden sind also Verhandlungen zwischen beiden Organen unvermeidbar, weshalb der so genannte Vermittlungsausschuss eingeführt wurde. Gemäß Art. 251 Abs. 4 besteht er aus „den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen Vertretern des Europäischen Parlamentes“²¹² sowie Vertretern der Kommission. Im Vermittlungsausschuss wird nicht nur über einen Kompromiss zwischen dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates (siehe Abschnitt 3.3.2.2) und der Position des Europäischen Parlaments verhandelt, sondern auch abgestimmt. Für die Vertreter des Ministerrates gilt im Ausschuss, analog zu den Abstimmungsregeln im Ministerrat, im Regelfall die qualifizierte, für die Repräsentanten des Europäischen Parlaments die einfache Mehrheit. Der Vertreter der EU-Kommission ist nicht abstimmungsberechtigt.

Insofern bekam das Europäische Parlament hier die Möglichkeit, sich über die reine Veto-Position hinaus als tatsächlich inhaltlich mitarbeitendes Organ zu etablieren (vgl. Maurer 2002: 129). Allerdings hatte der Ministerrat in den Maastrichter Verträgen noch die Möglichkeit, bei gescheiterten Verhandlungen im Vermittlungsausschuss das Europäische Parlament in der dritten und letzten Lesung erneut mit seiner ursprünglichen Fassung seines Gemeinsamen Standpunktes zu konfrontieren und es so in eine „take it or leave it“-Situation (Hix 2005: 105) zu bringen, wollte es überhaupt eine Veränderung des Status Quo erreichen bzw. nicht blockieren²¹³.

In den jüngeren Vertragsrevisionen wurde das Mitentscheidungsverfahren in mehreren Details zu Gunsten des Parlamentes verändert (hierzu ders.: 2005: 99ff). Neben der fortlaufenden materiellen Erweiterung der Mitentscheidungsbefugnisse ist vor allem die Einführung der so genannten „Globalablehnung“ mit den Verträgen von Amsterdam 1999 zu nennen: Gemäß Art. 251 Abs. 2 Abschn. b) hat das Europäische Parlament das Recht, den aus der ersten Lesung hervorgegangenen Gemeinsamen Standpunkt des Ministerrates in zweiter Lesung

²¹¹ Ich beziehe mich hier auf den legislativen Bereich der EU. In den Verfahren zum Beschluss des EU-Haushalts hat das Europäische Parlament schon seit Mitte der 1970er ein Veto-Recht (siehe Steunenberg/Thomassen 2002: 2)

²¹² Weshalb der Vermittlungsausschuss vor der Erweiterungsrunde 2004 aus je 15 Vertretern von Ministerrat und EU Parlament bestand, und sich jetzt aus je 27 Personen zusammensetzt. Die Auswirkungen dieser Vergrößerung sind noch nicht untersucht.

²¹³ Aufgrund dieser Möglichkeit sahen einige Autoren das Europäische Parlament in seinen Kompetenzen entscheidend geschwächt und als nicht wirklich mitentscheidend an (zu dieser Diskussion siehe Maurer 2002: 117f, 127 und, Hix 2005: 99f).

mit absoluter Mehrheit „global“ abzulehnen, was das Verfahren noch vor dem Vermittlungsausschuss beendet. Diese Veränderung zwingt den Ministerrat bereits im Vorfeld des eigentlichen Vermittlungsverfahrens die Meinung des Parlamentes in seinem Gemeinsamen Standpunkten so weit zu berücksichtigen, dass sich keine absolute Mehrheit dagegen aufbringen lässt. Ferner wurde im Vertrag von Amsterdam die oben erwähnte Möglichkeit des Ministerrates abgeschafft, nach gescheiterten Kompromissverhandlungen im Vermittlungsausschuss den ursprünglichen Gemeinsamen Standpunkt des Rates dem Europäischen Parlament erneut als eine „take it or leave it“-Vorlage vorzulegen²¹⁴ (siehe Hix 2005: 101). Durch diese Änderungen war die Nicht-Beachtung der Position des Europäischen Parlamentes im Mitentscheidungsverfahren nunmehr ausgeschlossen. Damit, und mit der fortlaufenden vertraglichen Erweiterung der Materien, für die das Mitentscheidungsverfahren einschlägig ist²¹⁵, ist das Europäische Parlament innerhalb der Europäischen Gemeinschaft²¹⁶ neben dem Rat zu einem „Ko-Legislator“ in einem bi-kameralistischen Verfahren avanciert.

Dies macht das Europäische Parlament letztlich auch für Interessengruppen interessant. Hier bietet sich die Möglichkeit, nachdem der Entwurf in die Entscheidungsphase eingebracht und damit formal jenseits des Zugriffes durch die EU-Kommission ist, über die EU-Parlamentarier direkten Einfluss auf die Gesetzestexte zu erlangen.

Mit dem Ausbau der Entscheidungskompetenzen veränderte sich im Laufe der Jahre die Arbeit innerhalb des Organs. Insbesondere das im Maastricht-Vertrag implementierte Recht des Parlaments, im Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EGV eigene Vorschläge zum Kommissions-Entwurf einzubringen, und deren Einbezug im Vermittlungsausschuss aktiv zu fördern, trug hierzu entscheidend bei. Die Arbeit in den Vermittlungsausschüssen erfordert ein hohes Detailwissen bezüglich der verhandelten Materie. Die oft sehr weit reichenden Formulierungen der endgültigen Entwürfe werden formal ausschließlich im Vermittlungsausschuss festgelegt. Die EU-Parlamentarier müssen sich entsprechendes Wissen verschaffen, wenn sie substantielle Beiträge zur EU-Entscheidungsfindung leisten wollen. Maurer schreibt hierzu: „Aufgrund der funktionellen Reichweite des Gros der Rechtsakte sind sie (die EU-Parlamentarier, Anm. d. Verf.) gezwungen, technische Expertise selbst zu entwickeln oder aber innerhalb des Parlamentes auf geeignete Weise sicherzustellen“ (Maurer 2002: 147). Hier entsteht also eine Nachfrage nach Wissen über die technischen Handlungsmöglichkeiten. Die Beschaffung substantiellen Wissens wird umso wichtiger, je größer die

²¹⁴ Aus diesem Grund unterscheiden mehrere Autoren zwischen „Mitentscheidungsverfahren I“ vor, und „Mitentscheidungsverfahren II“ nach Amsterdam (Hix 2005: 101).

²¹⁵ Es ist gegenwärtig das bedeutendsten Entscheidungsverfahren innerhalb der ersten „Säule“ der EU, wie bereits in Abschnitt 3.3.2.2 ausgeführt wurde.

²¹⁶ Wie in den vorangegangenen Abschnitten bereits erwähnt, hat das Europäische Parlament in den beiden anderen „Säulen“ GASP und PJZ lediglich allgemeine Anhörungs- und Informationskompetenzen, aber keine substantiellen Mitentscheidungskompetenzen (hierzu Maurer 2002: 179ff).

legislative Bedeutung des Europäischen Parlamentes ist bzw. werden soll: Je deutlicher sich das Parlament mit innovativen, sozial ausgewogenen und nachhaltigen Vorschlägen gegenüber den anderen Organen profilieren und gegenüber seinen Wählern legitimieren will, umso höher werden die Ansprüche an die eigenen Fähigkeiten.

Im Vermittlungsausschuss haben die EU-Parlamentarier hierbei in Bezug auf die nationalen Experten des europäischen Ministerrates dasselbe Problem, welches bereits die nationalen Parlamente in Bezug auf die nationale Ministerialbürokratie aufweisen (hierzu Niederhafner/Speth 2004: 25): Sie stehen als direkt gewählte Generalisten mit zeitlich befristetem Mandat Fachleuten aus den Stäben der nationalen Ministerialbürokratien oder der EU-Kommission gegenüber, die in der Regel über eine wesentlich höhere fachliche Spezialisierung, eine längere zeitliche Perspektive und bessere Ressourcen verfügen.

Um die eigenen Vorschläge besser gegenüber den Ministerratsvertretern durchsetzen zu können, ist es für die EU-Parlamentarier deshalb sehr wichtig, über die rein fachliche Expertise hinaus Wissen zu präsentieren, das einer europaweit konsens- bzw. kompromissfähige politische Position entspricht. Insofern öffnet das Europäische Parlament hier auch einen Zugang für Wissen über die Bewertung verschiedener technisch machbarer Alternativen. Dieses muss aus der Sicht des Parlaments vor allem auf europaweit aggregiertem Niveau angeboten werden. Zum ersten, weil bereits in den parlamentsinternen Diskursen nationale Standpunkte so weit aufgelöst werden müssen, dass, wie im nächsten Abschnitt ausgeführt wird, beschlussfähige absolute Mehrheiten im Plenum möglich sind. Zum zweiten, weil ein Parlamentsvorschlag auch im Vermittlungsausschuss umso leichter akzeptiert wird, je deutlicher sich das gesamteuropäische Gewicht von einzelstaatlichen (Gegen-)Positionen unterscheidet. Darüber hinaus werden Vorschläge von europäischem Zuschnitt in der Regel auch leichter die Unterstützung der EU-Kommission finden. Und zum dritten, unter Gesichtspunkten der Legitimität europäischer Rechtsakte, weil das Europäische Parlament im Rahmen der Gemeinschaftsmethode (siehe Abschnitt 3.3.2.1) die direkt gewählte Vertretung der europäischen Bevölkerung ist. Insofern ist die Repräsentation von Standpunkten europäischer Tragweite essentiell für dieses Organ. Der Blick auf die eigenen Wähler begründet auch die Nachfrage des Parlaments nach europaweit aggregiertem Wissen über einen bestehenden Handlungsbedarf auf der EU-Ebene.

Trotz der angesprochenen Ähnlichkeiten unterscheidet sich das Europäische Parlament in mehreren Punkten deutlich von den nationalen Parlamenten in modernen Demokratien. Ich will im Folgenden auf mehrere dieser Unterschiede genauer eingehen, da sie für die Nachfrage nach den Zugangsgütern durch das Europäische Parlament bestimmend sind. Damit sind sie auch für die Frage relevant, unter welchen Bedingungen die europäischen

Städte das Europäische Parlament nutzen können, um ihre Interessen in den Politikprozess auf EU-Ebene einzubringen.

Der eine Unterschied liegt darin, dass sich im Europäischen Parlament die Fraktionsbildung wesentlich schwieriger gestaltet, als in den nationalen Parlamenten. Wie erwähnt bildet sich zwar auch im Europäischen Parlament in zunehmendem Maße eine eigene Fraktionskultur aus. Ähnlich wie in nationalen Mehrparteiensystemen entwickeln sich die Fraktionen teilweise entlang der traditionellen „Links-Rechts-Konfliktlinie“, die sich insbesondere in Wettbewerbsdemokratien in einer innerparlamentarischen Konfliktlinie „Regierungsfraktion(en) vs. Oppositionsfraktion(en)“ widerspiegelt. Allerdings gibt es deutlich Unterschiede. Die Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes ist wesentlich heterogener als die der nationalen Parlamente. Die Fraktionen sind wesentlich fragiler, und ihr Abstimmungsverhalten nicht so kohärent wie in nationalen Parlamenten. Darüber hinaus werden die Grenzen der Fraktionen oft durch unterschiedliche kulturelle und politische Zuordnungen verwischt oder gar aufgelöst²¹⁷, und die „Links-Rechts-Konfliktlinie“ immer wieder durch andere, vor allem territorial basierte Konfliktlinien durchbrochen (vgl. Eichener 2000: 192, vgl. Hix 2003: 155). Insbesondere die kleineren Fraktionen sind relativ instabil, so dass sich die Anzahl der Fraktionen von Legislaturperiode zu Legislaturperiode stark ändern kann. Von Ein- und Austritten einzelner Parlamentarier oder ganzer Parlamentarier-Gruppen sind auch die beiden größten Fraktionen nicht verschont, jedoch sind sie aufgrund ihrer Größe wesentlich stabiler.

In der gegenwärtigen Legislaturperiode von 2004-2009 gibt es sieben Fraktionen im 732 Abgeordnete umfassenden Europäischen Parlament²¹⁸. Die größte Fraktion bildet seit 1999 die Fraktion der „Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten“ mit 263 Mitgliedern²¹⁹. Zweitgrößte Fraktion ist die „Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament“ mit 200 Abgeordneten²²⁰. Keine der beiden Fraktionen kommt bei einer Minimal-Koalition mit nur einer der kleineren Fraktionen auf die absolute Mehrheit (vgl. Hix 2005: 91f). Da Entscheidungen im Europäischen Parlament in der Regel mit absoluter Mehrheit gefasst werden²²¹, zwingt diese Anforderung die Fraktionen zu einer übergreifenden Zusammenarbeit, was vor allem die beiden größten Fraktionen betrifft, da beide jenseits der Großen Koalition in der Regel keine absoluten Mehrheiten generieren

²¹⁷ Als Beispiel sei hier auf die Fraktion der „Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten“ verwiesen, in der integrationskritische britische „conservative“ zusammen mit pro-integrationistischen deutschen Christdemokraten vereinigt sind (siehe <<http://www.epp-ed.eu/home/de/aboutus.asp>>, 15.5.06.

²¹⁸ Vgl. <http://www.europarl.europa.eu/groups/default_de.htm>, 15.5.06.

²¹⁹ Zahlen aus <<http://www.epp-ed.eu/home/de/aboutus.asp>>, 15.5.06.

²²⁰ Siehe <<http://www.socialistgroup.org/gpes/presentation.do?lg=de>> 15.5.06.

²²¹ Eine der Ausnahmen stellt, wie in Abschnitt 3.3.2.2 erläutert, die erste Lesung im Mitentscheidungsverfahren dar, nach der mit einfacher Mehrheit eine Position des Parlamentes verschiedet wird. Alle nachfolgenden Lesungen erfordern die absolute Mehrheit (vgl. Maurer 2002: 148f). Eine andere Ausnahme sind die bereits erwähnten Initiativentschließungen.

können. Damit geht einher, dass nationale Standpunkte auch von großen Fraktionen ebenso wenig wie von den Abgeordneten eines einzelnen Mitgliedslandes durchsetzbar sind. Zugangsgüter, die das Europäische Parlament nachfragt, müssen deshalb nach Möglichkeit bereits auf europäischer Ebene aggregiert sein, um eine gute Vorlage für einen europaweit mehrheitsfähigen Beschluss zu liefern.

Der andere Unterschied liegt darin, dass es keine europäische Regierung gibt, die vom Europäischen Parlament abhängig ist. Es gibt insofern auch keine Regierungsfraktion im Parlament. Deshalb verlaufen die Debatten oft nicht entlang von Konfliktlinien innerhalb des Europäischen Parlaments, sondern zielen auf den Konflikt zwischen Parlament als Ganzem, und in der Regel dem Rat auf der anderen Seite²²². Mit der Kommission wird in der Literatur aufgrund des gleichen supranationalen Charakters der Interessen eine wesentlich größere Deckungsgleichheit festgestellt (z.B. Eichener 2000: 196). Das schließt allerdings nicht aus, dass sich Parlament und EU-Kommission sowohl bezüglich formaler Kompetenzen, z.B. hinsichtlich des Initiativrechts oder der Wahl der EU-Kommission, wie auch in inhaltlichen Fragen, wie z.B. im Falle der so genannten „Hafen“- und der „Dienstleistungsrichtlinie“, harte Auseinandersetzungen liefern können. In der Auseinandersetzung mit den anderen Organen wird nicht nur formal in den meisten Fällen eine absolute Mehrheit verlangt. Es stärkt die Position des Parlamentes als Ganzes gegenüber den anderen Organen, wenn seine Position möglichst einheitlich ist. Darüber hinaus ist auch für die Wahrnehmung der Parlamentsarbeit durch die EU-Bürger von Vorteil, wenn das Europäische Parlament mit einer möglichst geschlossenen Position auftritt.

Um Trotz der parteilichen Zersplitterung die Bildung von absoluten Mehrheiten und parlamentsübergreifender Beschlüsse zu ermöglichen, und die Kontinuität von bestimmten Themen im Diskurs des Parlamentes zu sichern, haben sich drei verschiedene Verfahren bzw. Institutionen im Europäischen Parlament etabliert: Die ordentlichen parlamentarischen Ausschüsse, die Rapportteure sowie die parlamentarischen „intergroups“. Sie bilden die „Katalysatoren“, die die Entscheidungsfindung im Parlament kanalisieren und beschleunigen, und sind somit für externe Akteure, die Einfluss ausüben wollen, von herausragendem Interesse.

▪ Ausschüsse des Parlaments

Die Ausschüsse sind die zentralen Arbeitsorgane des Parlaments, in ihnen findet im wesentlichen die Abstimmung zwischen den Fraktionen und die Erstellung der Positions-

²²² Aufgrund der Kürze der Zeit, in der das Europäische Parlament sich bisher substanziell einbringen konnte, fehlen längere Zeitreihen zum Abstimmungsverhalten des Parlaments gegenüber verschiedenen politischen Konstellationen im Rat. Hix weist darauf hin, dass zwar in der Legislaturperiode 1994-1999 die „große Koalition“ gegenüber den anderen EU-Organen die Regel war. Aber 1999-2004 seien, angesichts einer „Mitte-Links-Mehrheit“ im Rat, die Diskussionen im Europäischen Parlament zunehmend von der Mehrheitsfraktion EVP genutzt worden, um auch im Parlament eine Diskussion entlang der „Links-Rechts-Konfliktlinie“ zu etablieren (siehe Hix 2003: 166f).

papiere des Parlamentes statt, die später im Plenum abgestimmt werden (siehe Greenwood 2003: 57f).

In der laufenden Legislaturperiode von 2005-2009 gibt es 20 dauerhafte parlamentarische Ausschüsse. Des Weiteren besteht, wenn nötig, noch die Möglichkeit, beliebig viele Ad-hoc-Gruppen einzuberufen. Die Ausschüsse bestehen aus 25 bis 78 Mitgliedern, deren Zusammensetzung die Fraktionen des Plenums prozentual widerspiegelt²²³. Über die Mitglieder entscheiden jeweils die Fraktionen. Die Parlaments-Ausschüsse treffen sich ca. zwei Mal im Monat, und beraten in öffentlichen Debatten die in ihr jeweiliges Gebiet fallenden Angelegenheiten. Dies umfasst sowohl Berichte in Eigeninitiative als auch die Rechtsaktsentwürfe der EU-Kommission oder die entsprechenden Gemeinsamen Standpunkte des Rates. Darüber hinaus verfassen sie vorbereitende Berichte für entsprechende Plenumsdebatten. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben können sie Anhörungen von Sachverständigen organisieren, die von den Ausschüssen eingeladen werden (EU-P 2005: Art. 184). Diese finden in der Regel in Brüssel statt.

Aus den Mitgliedern der Parlaments-Ausschüsse rekrutieren sich in der Regel ein Großteil der Mitglieder eines Vermittlungsausschusses im Mitentscheidungsverfahren. Außerdem ernennen sie aus ihren Reihen den Rapporteur bzw. Berichterstatter zu einem bestimmten legislativen oder nicht-legislativen Vorhaben, auf den im nächsten Abschnitt noch genauer eingegangen wird. Berichterstatter eines Vorhabens und Vorsitzender des entsprechenden Ausschusses sind gemäß Art. 64 Abs. 3 der Geschäftsordnung (EU-P 2005) immer Mitglieder des zuständigen Vermittlungsausschusses.

▪ Der Rapporteur

Der Berichterstatter, für den sich im alltäglichen Sprachgebrauch der französische Begriff „rapporteur“ etabliert hat, ist ein Parlamentarier, der für einen Ausschuss ein konkretes Vorhaben betreut, und diesem Ausschuss (Art. 40 Abs. 1 Satz 3 sowie Art. 42 der Geschäftsordnung (siehe EU-P 2005) bzw. dem Plenum (Art. 142 der Geschäftsordnung) Berichte über den jeweiligen Stand des Verfahrens bzw. zu den konkreten Inhalten einer Vorlage gibt. Hierbei kann es sich sowohl um Berichte in Eigeninitiative des Europäischen Parlamentes handeln, als auch um Stellungnahmen im Zusammenhang mit einem der Entscheidungsverfahren (vgl. Greenwood 2003: 58).

Der Rapporteur fasst in seinen Berichten die Eingaben der anderen Organe, sowie die Anträge und Änderungsvorschläge der Ausschüsse und Fraktionen des Europäischen Parlamentes zusammen. Er protokolliert die Verhandlungen und Ergebnisse der entsprechenden Sitzungen und erarbeitet die konsolidierten Stellungnahmen des Parlamentes. Dies betrifft nicht nur die Vorgänge innerhalb des Parlamentes selbst. Wie erwähnt ist der Berichterstatter

²²³ Zahlen von <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=45&pageRank=5&language=EN>>, 15.5.06.

auch Mitglied des entsprechenden Vermittlungsausschusses. Darüber hinaus ist er gegenüber dem Europäischen Parlament für die Berichterstattung über die Entwicklungen in den anderen EU-Organen zuständig, was den Fortlauf der Diskussion dort bzw. deren Position in einer bestimmten Frage angeht. Nimmt zum Beispiel die Kommission auf etwaige Inhalte einer Stellungnahme des Parlaments zu einem ihrer Entwürfe keine Rücksicht, so ist es gemäß Art. 53 der Geschäftsordnung (EU-P 2005) Aufgabe des Rapporteurs, dies dem zuständigen Ausschuss, und gegebenenfalls auch dem Plenum zu berichten. Darüber hinaus hat der Rapporteur weit reichende Rechte, mit den anderen Organen über anstehende Änderungsanträge aus dem Parlament schon im Vorfeld der Formulierung einer Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu verhandeln²²⁴, existiert bereits ein Vermittlungsausschuss, so laufen diese beiden Verhandlungsprozesse stellenweise parallel.

Auf Grundlage dieser Kompetenzen²²⁵ erstellt der Rapporteur schließlich die Berichte und Empfehlungen für das Plenum, die er zuerst dem federführenden Ausschuss zugeleitet. Dort wird über sie beraten, und nach Abstimmung werden sie dem Plenum vorgelegt, auf deren Basis dieses schließlich seine Entscheidungen fällt (vgl. Art. 154 Geschäftsordnung (EU-P 2005) und (Greenwood 2003: 58)).

▪ **Intergroups**

„Intergroups“, auf deutsch auch „interfraktionelle Arbeitsgruppen“ genannt, sind unterhalb der Ausschüsse angesiedelte, semi-formelle Zusammenschlüsse von Abgeordneten. Sie bilden fraktionsübergreifende Plattformen, auf denen Informationen ausgetauscht und Stellungnahmen oder Berichte erarbeitet werden (siehe Greenwood 2003: 60). In der Regel arbeiten Intergroups zu Themen, die einen hohen Querschnittscharakter aufweisen und die Abgeordnete mehrerer Fraktionen interessieren. Allerdings sind diese Themen nicht von derartiger politischer Brisanz, dass die Einberufung eines Ausschusses durchsetzbar ist bzw. sinnvoll erscheint. So soll die Marginalisierung bestimmter Themen in einzelnen Ausschüssen verhindert und eine zwischen den sektoral geordneten Ausschüssen integrierende Strategie verfolgt werden (I_EUP_I 2005: 20). Intergroups dienen nicht nur der parlamentsinternen Verständigung, sondern sind auch und gerade ein Rahmen, um sich mit externen Sachverständigen und Interessenvertretern auszutauschen.

²²⁴ Art. 59 Abs. 5 (EU-P 2005): „Vor der Abstimmung kann der Ausschuss den Vorsitzenden und den Berichtersteller auffordern, im Ausschuss eingereichte Änderungsanträge mit dem Präsidenten des Rates bzw. seinem Vertreter und mit dem anwesenden zuständigen Kommissionsmitglied zu erörtern. Der Berichtersteller kann im Anschluss an eine solche Erörterung Kompromissänderungsanträge einreichen“.

²²⁵ Die Fraktionen, denen der Rapporteur nicht angehört, ernennen je einen eigenen „Shadow Rapporteur (...) to monitor the process on behalf of the interests of that party“ (Greenwood 2003: 58). Interessenorganisationen von europäischen Städten, wie z.B. Eurocities, beziehen diese Person aktiv in ihr Lobbying ein (I_LEI 2005: 142).

Die Intergroups werden nur in geringem Maße vom Europäischen Parlament unterstützt. Sie bekommen zum Beispiel Räume gestellt, um sich zu treffen (vgl. EU-P 2005a) und in gewissem Maße Ressourcen für Übersetzungen. Allerdings können Räume und Übersetzer nur während der Sitzungswoche in Straßburg und dann auch nur Mittwoch Abend oder Donnerstag Morgen in Anspruch genommen werden (I_EUP_I 2005: 23). Ansonsten sind die Intergroups auf Eigenfinanzierung angewiesen. Gerade dies führte zu Problemen in Bezug auf die Transparenz der Beziehungen von Abgeordneten und ihrem Umfeld. Im Laufe der Zeit etablierten sich sehr viele Intergroups²²⁶, von denen einige in starke Kritik aufgrund der Intransparenz und ihrer engen Verbindung zu Lobbying-Gruppen gerieten, die teilweise die Finanzierung der Aktivitäten der Intergroups bzw. einzelner Abgeordneter übernahmen (siehe EU-P 2003: 36).

In Reaktion auf die intransparent finanzierte Aktivitäten der Intergroups wurde ein formelles Verfahren zur Etablierung der Intergroups eingerichtet²²⁷. Zur Anmeldung der Intergroup muss ein detaillierter Antrag mit Benennung von Namen, Ziel und Mitgliedern beim Präsidenten des Europäischen Parlaments eingereicht werden, der von einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern aus mindestens drei Fraktionen unterschrieben worden ist (I_EUP_I 2005: 23). Hierbei kommt ein festgelegter Verteilungsschlüssel zum Einsatz: So müssen von den zwei größten Fraktionen mindestens 21 Abgeordnete unterschreiben, von den nächsten beiden Größten acht, und/oder von den weiteren fünf bzw. vier Mitglieder²²⁸.

Mit Blick auf die Zugangsmöglichkeiten, die Städte zum Europäischen Parlament haben, ist die Intergroup Urban and Housing, die sich als politikfeldübergreifende Querschnittsgruppe für städtische Angelegenheiten in der EU-Politik, versteht von besonderem Interesse²²⁹ (I_EUP_I 2005: 24). Sie hatte 2005 rund 35 aktive Mitglieder (I_EUP_I 2005: 42). Die Intergroup dient hauptsächlich zwei Zwecken: Zum einen tauschen sich dort fraktionsübergreifend die interessierten Parlamentarier über die laufenden Vorgänge in den verschiedenen Ausschüssen des Europäischen Parlamentes aus. Hierbei sollen die Auswirkungen einzelner Vorhaben auf die europäischen Städte diskutiert werden. Hat ein Vorhaben in einem Ausschuss bestimmte Resultate für die Städte, die in einem anderen Ausschuss bearbeitet werden müssen, so können die entsprechenden Informationen ausgetauscht werden, um „ein integriertes Ergebnis für die Städte“ erarbeiten zu können (I_EUP_I 2005:

²²⁶ Greenwood kommt mit Bezug auf weitere Autoren in einer „indikativen Liste“ basierend auf Daten aus 1998 und 2000 auf rund 90 Intergroups (Greenwood 2003: 61f).

²²⁷ Allerdings ist dieses Verfahren nicht Teil der Geschäftsordnung. In dieser tauchen die Intergroups nur einmal auf, und zwar im Zusammenhang mit der Meldepflicht jeglicher externer finanzieller Unterstützung eines MEP oder Gruppen von MEPs (siehe EU-P 2005: Anlage I, Art. 2).

²²⁸ Siehe <<http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/top3/parlament/intergroups.shtml>>, 15.5.06.

²²⁹ In der gegenwärtigen Legislaturperiode gibt es insgesamt 23 Intergroups, die von „Tibet“ über „Sky and Space“ bis zu „Cinema, Audivisual Policy and Cultural Diversity“ zu den unterschiedlichsten Themen arbeiten (siehe EU-P 2005a: 11ff) und <<http://www.europa-digital.de/dschungelbuch/top3/parlament/intergroups.shtml>>, 15.5.06).

25). Zum anderen hat die Intergroup konkret das Ziel, die „Partner“ des Europäischen Parlaments zu treffen, und „Partner meint hier die Verbände“ (I_EUP_I 2005: 26, 32). Hierbei handelt es sich nicht nur um Verbände von lokalen Gebietskörperschaften, sondern um alle relevanten Akteure, z.B. auch aus den Bereichen Architektur, Energie oder Transport. Aufgrund der Ressourcen-Probleme der Intergroups übernehmen die Partner oft auch die Organisation von Treffen, die dann formell unabhängig vom Europäischen Parlament stattfinden. Hierzu werden dann fraktionsunabhängig alle Mitglieder der Intergroup eingeladen, um zu einem bestimmten Thema mit dem einladenden Verband zu diskutieren.

Einzelne Städte treten hierbei in der Regel nur als gastgebender Ort, nicht als Informations-träger auf. Besichtigungen einzelner Best Practice-Beispiele kommen selten vor, und sind wenn dann als Resultat der legislativen Arbeit der EU, aber nicht als Beispiel guter Lokalpolitik interessant. Die Informationen, die für die Intergroup im Einzelnen sowie für das Parlament als Ganzes interessant sind, sind „Wissen über die Konsequenzen aus der Rechtsetzungstätigkeit“ der EU, kein „praktisches Wissen“ (I_EUP_I 2005: 34). Die Erarbeitung und das Angebot derartigen Wissens erfordert bestimmte Voraussetzungen, die in einzelnen Städten sehr selten, aber in den Verbänden mittlerweile in der Regel vorhanden sind, weshalb man auf dieser Ebene die Kontakte pflegt (I_EUP_I 2005: 34, 51).

5.3.3 Das Europäische Parlament und die Implementations- und Kontrollphase

In Bezug auf die Implementationsphase hat das Europäische Parlament nur sehr beschränkte Handlungsmöglichkeiten. Die Umsetzungen sind, wie oben ausgeführt, der EU-Kommission, dem Ministerrat, den Ausschüssen der Komitologie sowie den Verwaltungen der Mitgliedstaaten überlassen. Allerdings verfügt das Parlament seit 1999 auch im Bereich der Implementation über einige Rechte. War es vorher an den Aktivitäten innerhalb der Komitologie gar nicht beteiligt, so hat es durch den Beschluss des Rates 1999/468/EG (EU-Rat 1999) Art. 7 Abs. 3 das Recht²³⁰, von der EU-Kommission über neu in die Ausschüsse eingebrachte Durchführungsvorschläge unterrichtet zu werden. Des Weiteren erhält es generell den Zugang zu den Sitzungsprotokollen und Ergebnissen der Vorgänge in diesen Ausschüssen. Gemäß Art. 8 Beschluss 1999/468/EG (EU-Rat 1999) kann das Europäische Parlament in einer so genannten Entschließung feststellen, dass eine konkrete Durchführungsmaßnahme mit dem Inhalt des Basisrechtsaktes unvereinbar ist. Allerdings beschränkt sich dieses Recht nur auf Rechtsakte, die im Mitentscheidungsverfahren

²³⁰ Diese Regelung wird auch das „Überwachungsrecht“ des Europäischen Parlaments in Bezug auf die Komitologie genannt (vgl. EU-K 2005: 2,3).

erlassen wurden. Bis 2005 ist es zu keiner Beanstandung des Europäischen Parlaments im Sinne von Art. 8 Beschluss 1999/468/EG gekommen (siehe EU-K 2005: 3)²³¹.

Darüber hinaus hat das Europäische Parlament auf Grundlage des freien Mandats seiner Abgeordneten in Verbindung mit dem Selbstbefassungsrecht, wie in Abschnitt 5.3.1 erläutert, generell die Möglichkeit zu jedwedem Thema und jedweder Regelung eine Entschließung im oben genannten Sinne zu erlassen (Maurer 2002: 155ff). Derartige Initiativentschlüsse können mit einfacher Mehrheit erlassen werden. Sie sind insofern eine Möglichkeit für die Fraktionen, den Zwang zu einer großen Koalition zu umgehen. Hierbei müssen sich diese Entschließungen nicht auf neu zu erlassendes Recht beziehen, sondern können die Inhalte bereits bestehender EU-Politik adressieren. Sie bieten also die Möglichkeit, in allen Phasen des „policy cycle“ aktiv zu werden. Darüber hinaus haben die Parlamentarier weitgehende Rechte, Anfragen an die anderen Organe der EU sowie die Zentralbank zu richten (siehe Art. 108 bis 111 einschließlich (EU-P 2005). Hier können sie, auch zur GASP und zur PJZ, die anderen Organe zur Stellungnahme auffordern²³².

In diesem Zusammenhang ist auch der Europäische Bürgerbeauftragte bzw. Europäische Ombudsmann²³³ zu erwähnen, der mit dem Maastrichter Vertrag eingeführt wurde, und beim Europäischen Parlament angesiedelt ist (Art. 195 EGV). Über ihn können sämtliche natürliche oder juristische Personen Beschwerden oder Anfragen an die EU-Institutionen richten. Diese Möglichkeit steht lokalen Gebietskörperschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts ebenfalls offen.

Auch wenn diese Möglichkeiten nicht zwingend zu einer legislativen bzw. exekutiven Tätigkeit im Rahmen der EU führen, so bietet sich hier dennoch die Möglichkeit, über die Thematisierung bestimmter Materien im Plenum Akzente zu setzen, und nicht vorhandene formale Kontrollrechte, gerade im exekutiven Bereich, auszugleichen. Vor allem wenn es gelingt, dies in die nationalen Diskursarenen zurück zu koppeln, und somit europaweit öffentlichen Druck aufzubauen. Maurer führt allerdings aus, dass die Wahrnehmung dieser Rechte mit dem Ausbau der legislativen Kompetenzen des Europäischen Parlaments reziprok abgenommen hat, was er vor allem auf die steigende Arbeitsbelastung der Parlamentarier zurückführt (Maurer 2002: 158).

Des Weiteren hat das Europäische Parlament noch weitere formale Rechte in Bezug auf die Kontrolle der anderen EU-Organe, z.B. kann es den jährlichen Haushaltsentwurf der EU-Kommission ablehnen. Außerdem hat es die Möglichkeit, ähnlich einem Misstrauensvotum

²³¹ Allerdings gab es 2004 ohne Bezug auf Art. 8 Beschluss 1999/468/EG eine Beanstandung einer Verordnung der Kommission im Bereich der Tierernährung. Die EU-Kommission änderte ihre Verordnung dem entsprechend, und legte ihn dem entsprechenden Komitologie-Ausschuss erneut zur Abstimmung vor (EU-K 2005d: 6).

²³² Zu den im Bereich der „Säulen“ 2 und 3 liegenden Kontrollkompetenzen des Europäischen Parlaments siehe (Maurer 2002: 179ff).

²³³ Siehe <<http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/de/default.htm>>, 15.5.06.

auf nationaler Ebene, der EU-Kommission das Misstrauen auszusprechen. Diese muss darauf hin geschlossen zurück treten. Weiterhin hat es bei einem Antrag von einem Viertel seiner Mitglieder das Recht, jederzeit einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss einzuberufen, um ein mögliches Fehlverhalten eines EU-Organs oder eines Missstandes im Rahmen einer EU-Politik zu untersuchen Art. 176 (EU-P 2005).

Allerdings liegt auf der Hand, dass die letztgenannten Rechte nur im Zusammenhang mit großen Missständen angewandt werden können, und so für „alltäglichere“ Probleme unverhältnismäßig sind (vgl. Maurer 2002: 130). Insofern stellen sie für Interessenvertreter, die über das Europäische Parlament einen Einfluss auf EU-Politiken ausüben wollen, nur sehr eingeschränkt eine Option dar.

5.3.4 Zusammenfassung: Die Zugangspunkte des Europäischen Parlaments

Wie deutlich wurde, ist das Europäische Parlament in erster Linie als supranationale Organisation anzusehen. Auch wenn die Fraktionen vergleichsweise schwach sind, so bilden sie sich dennoch transnational entlang politischer Konfliktlinien und nicht nach nationalen Gesichtspunkten heraus. Das Europäische Parlament weist insofern für Güter, die auf europäischer Stufe aggregiert sind, wesentlich bessere Zugangspunkte auf, als für lediglich national aggregierte Standpunkte.

In Bezug auf technisches Wissen sind die Ansprüche an das Parlament vor allem durch das Mitentscheidungsverfahren enorm angestiegen. Will sich das Europäische Parlament inhaltlich in den Entscheidungsfindungsprozess einbringen, so sind substantiell tragfähige Änderungsvorschläge notwendig. Insofern ist das Parlament an konkretem Wissen über die technisch machbaren Alternativen interessiert. Aufgrund der Arbeitsteilung und der Verfahren, die das Europäische Parlament im Laufe der Zeit entwickelt hat, um funktionsfähig zu bleiben, betrifft das in besonderem Maße die Mitglieder einschlägiger Ausschüsse und Intergroups, sowie vor allem die jeweiligen Rapporteurs. Gerade letztere spielen aufgrund ihrer weit reichenden Kompetenzen, z.B. auch eigene Formulierungen einzubringen, um einen Entwurf zu verbessern, eine bedeutende Rolle für die Entstehung eines Rechtsaktes, und mithin auch für diejenigen, die auf diesen Einfluss nehmen wollen.

Es liegt auf der Hand, dass hierbei vor allem europaweit aggregiertes Wissen von Gewicht ist, um tragfähige Mehrheiten im Plenum erreichen zu können. Außerdem muss neben einer europaweiten Aggregation des technischen Wissens auch Wissen darüber mit einbezogen werden, wie die Lösungsalternativen von der EU-Bevölkerung bewertet werden. Das Parlament kann bei der Generierung dieses Wissens nicht auf eine europaweite Parteienstruktur oder eine europaweite mediale Diskursarena zurückgreifen, wie sie nationalen Parlamenten in deren Gesellschaften zur Verfügung stehen. Insofern bieten sich für Externe mit entsprechenden Informationen gute Zugangsmöglichkeiten.

Formal betrachtet handelt es sich hierbei aus Perspektive des Europäischen Parlaments um einen reaktiven Prozess, in dem der Entwurf der EU-Kommission bzw. der Gemeinsame Standpunkt des Rates bewertet wird. Will sich das Europäische Parlament mit seinem Standpunkt durchsetzen, dann muss dieser möglichst plenumsübergreifend gefasst, und in Bezug auf das seine inhaltlichen Vorschläge sowohl auf der technischen wie auch der politischen Ebene eine signifikante, europaweit relevante Qualität erreicht haben.

Die Notwendigkeit des Europäischen Parlaments zu einer Position europäischen Zuschnitts verstärkt sich noch aus der Tatsache heraus, dass das Parlament direkt von der EU-Bevölkerung gewählt wird und im Rahmen der Gemeinschaftsmethode die Vertretung der Bürger gegenüber den anderen EU-Organisationen ist. Als responsives Organ hat das Parlament auch Interesse an Wissen über den Handlungsbedarf, den die EU-Bevölkerung auf europäischer Ebene sieht. Allerdings liegen hier die hauptsächlichen Kompetenzen bei der EU-Kommission. Dennoch gibt es Möglichkeiten wie die Initiativentschließung, um ein Thema auf die Agenda des EU-Politikprozesses zu setzen. Auch wenn diese Möglichkeit, wie erwähnt, von Europäischen Parlament bei steigenden Kompetenzen und damit steigender Arbeitsbelastung in den regulären Entscheidungsverfahren immer weniger genutzt wird, so bietet sich hier dennoch ein Zugang für Informationen über einen europaweit festgestellten Handlungsbedarf. Gerade wenn das Europäische Parlament sein Profil als der EU-Bevölkerung gegenüber responsives Organ ausbauen, und für sich erweiterte Möglichkeiten zur Gesetzesinitiative beanspruchen will, wird sich hier eine gute Möglichkeit für externe Organisationen bieten, sich Zugang zu verschaffen.

Für eine derartige Initiativentschließung ist zwar schon eine einfache Mehrheit ausreichend. Allerdings kann auch hier davon ausgegangen werden, dass das Europäische Parlament sich nicht zur Vertretung individueller oder nationaler Einzelinteressen eignet, sondern auch in dieser Dimension der notwendige Grad an europaweiter Aggregation gegeben sein muss, um einem Anliegen das entsprechende politische Gewicht zu verleihen.

In engem Zusammenhang mit der Responsivität kann auch das Zugangsgut „Legitimation“ betrachtet werden. „Legitimation“ als Zugangsgut ist für das Parlament, da direkt gewählt, im Austausch mit anderen Organisationen keine so kritische Ressource wie für die EU-Kommission. Allerdings wird auch das Europäische Parlament, insbesondere in Auseinandersetzung mit den anderen EU-Organen, offen sein für externe Organisationen, die es in seinen Positionen bzw. generell in seiner Funktion unterstützen. Dazu kommt ein weiterer Punkt: Vor dem Hintergrund der niedrigen Wahlbeteiligungen bei den europäischen Parlamentswahlen ist seine Legitimation durchaus steigerungsfähig. Dritten, die dem Parlament hier Verbesserungsmöglichkeiten anbieten, öffnet sich damit ein Zugangspunkt.

Die Phase der Umsetzung, Stichwort Komitologie, ist dem Parlament im Wesentlichen entzogen. Allerdings hat das Parlament hier in jüngerer Zeit an Kompetenz zu gewonnen. Die theoretisch vorhandenen Kontrollmöglichkeiten sind aber nicht ohne weiteres zu Nutzen. Zur sinnvollen Wahrnehmung des Überwachungsrechts gegenüber den Komitologie-Ausschüssen ist verhältnismäßig detailliertes Wissen nötig. Dass hier bislang keine nennenswerten Beanstandungen verzeichnet wurden könnte nicht zuletzt daran liegen, dass die EU-Parlamentarier durch die Masse und Spezifik der Maßnahmen schlicht überlastet sind. Dazu trägt bei, dass zur Kritik am Entwurf einer Umsetzungsmaßnahme der EU-Kommission aus supranationaler Perspektive Wissen auf europäischer Stufe notwendig wäre, zur Kritik an einzelnen nationalen Positionen aber eben Wissen von diesem Zuschnitt, was die Arbeitsbelastung für einzelne Abgeordnete noch einmal erhöht. Insofern kann hier davon ausgegangen werden, dass das Parlament sich bei der Kontrolle auf europaweite Punkte beschränkt, und die Kontrolle aus der nationalen Perspektive den Mitgliedsländern überlässt, soweit nicht einzelne Abgeordnete per Zufall über das notwendige Wissen verfügen bzw. eine entsprechende Spezialisierung aufweisen.

Was die Kontrolle der Implementation und die Evaluation der EU-Politik angeht, hat das Europäische Parlament ebenfalls geringe Kompetenzen. Lediglich die allgemeinen Kontrollmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Ombudsmann oder den parlamentarischen Untersuchungsausschüssen bieten sich hier an, ansonsten fallen diese Bereiche hauptsächlich in die Kompetenz der Kommission. Während der Ombudsmann von einzelnen Personen oder Körperschaften angerufen werden kann, und so auch mit Wissen der lokalen Aggregationsstufe eine Kontrolle erlaubt, muss für einen Untersuchungsausschuss wiederum eine Mehrheit im Plenum gefunden werden, was wiederum die Aggregation der entsprechenden Informationen auf europäischer Stufe erfordert.

Neben der Betrachtung des Europäischen Parlaments als Ganzes muss im hier dargestellten Zusammenhang noch kurz auf den einzelnen EU-Parlamentarier eingegangen werden, da sich aus seiner Sicht die Interessenlage anders darstellt: Die einzelnen EU-Parlamentarier haben auch bei ausgeprägter Identifikation mit dem supranationalen Charakter des Europäischen Parlaments Verantwortlichkeiten gegenüber ihrem persönlichen Wahlkreis. Wie oben erläutert, ist die öffentliche Profilierung der einzelnen Abgeordneten in der nationalen oder lokalen Öffentlichkeit eher gering einzuschätzen. Deshalb bietet sich hier ein Zugang für Akteure der lokalen Ebene. Die Unterstützung durch lokale Akteure, vor allem der lokalen Ableger der jeweiligen Partei-Organisation, ist durchaus relevant für die Wiederwahl. Diese Verbindungen werden allerdings weniger für allgemeine Politik- und Regelungsvorhaben genutzt, sondern eher für konkretere Anliegen, beispielsweise für Projekte im Rahmen der Kohäsionspolitik. Allerdings versuchen gerade die Verbände, diese Verbindung der Städte zu ihren jeweiligen EU-Abgeordneten in zunehmendem Maße systematisch zu

nutzen (hierzu die Abschnitte 6.8 und 7.9). Die Nutzung dieser Verbindung ist insbesondere relevant, wenn der entsprechende Abgeordnete in einem passenden Ausschuss oder sogar Rapporteur in einer einschlägigen Materie ist. In diesem Zusammenhang kann also Wissen der untersten, lokalen Aggregationsstufe durchaus von Relevanz sein. Soll sich hieraus jedoch eine Einflussnahme nicht nur auf ein konkrete Projekt, sondern auf einen EU-weit gültigen Rechtsakt beziehen, müssen spätestens bei vor Entscheidung im Plenum wieder auf europäischer Stufe aggregierte Zugangsgüter angeboten werden.

5.4 Zusammenfassung: Die Zugangspunkte der EU-Organe

Wie in den vorangegangenen Abschnitten herausgearbeitet wurde, lassen sich für die einzelnen EU-Organe in den unterschiedlichen Phasen des Policy-making auf EU-Ebene verschiedene Bedarfe an den in Abschnitt 2.5 eingeführten Zugangsgütern, und damit unterschiedliche Zugangspunkte zum EU-Politikprozess feststellen. In der Zusammenfassung kann jedoch herausgehoben werden, dass vor allem Zugangsgüter, die auf europäischer Stufe aggregiert wurden, einen Zugang zu den EU-Organen eröffnen. Vor allem die EU-Kommission und das Europäische Parlament müssen aufgrund ihrer Strukturen und Funktionszuschreibungen auf Positionen zugreifen, die EU-weit konsensfähig sind. Da Zugangsgüter auf dieser Aggregationsstufe hauptsächlich von Verbänden generiert werden, sind die meisten Ausschüsse, „Expertengruppen“ und Gremien dieser beiden EU-Organe, wie insbesondere für den Strukturierten Dialog bei der EU-Kommission und der Intergroup Urban and Housing beim Europäischen Parlament aufgezeigt wurde, auch nur derartigen Akteuren zugänglich. Für den Europäischen Rat und seine nachrangigen Organisationseinheiten stellt sich die Situation bezüglich der bevorzugten Aggregationsstufe allerdings anders dar. Hier sind für die einzelnen nationalstaatlichen Repräsentanten nach wie vor nationale Positionen bedeutender als Positionen europäischen Zuschnitts²³⁴. Wie gezeigt wurde gibt es zwar auf Ebene untergeordneter Ausschüsse und in Form der Ratspräsidentschaft durchaus Zugangspunkte für europaweit aggregierte Positionen. Berücksichtigt man jedoch, dass die Interessenorganisationen ebenfalls mit knappen Ressourcen wirtschaften müssen, und die EU-Kommission wie gezeigt auch während der Entscheidungsphase deutlich involviert ist, wird sie im Mittelpunkt von Lobbying-Aktivitäten stehen, und der Rat nur sehr eingeschränkt adressiert werden.

Güter, die auf lokaler Ebene aggregiert wurden, ermöglichen, wie dargestellt, in keinem der Fälle einen systematischen Zugang zu Entscheidungen auf EU-Ebene. Eine Ausnahme

²³⁴ Das eröffnet auch einzelnen Positionen, sofern diese sich mit nationalen Interessen in Deckung bringen lassen, die Möglichkeit zu erfolgreicher Interessenvertretung. Dies ist insbesondere für herausragende Großunternehmen möglich, die Bouwen „national champions“, und im Falle erfolgreicher Lobbying-Arbeit auf EU Ebene entsprechend „European champions“ nennt (Bouwen 2001: 19f).

bildet hier jedoch die Möglichkeit, im Rahmen der Kontrollkompetenzen von EU-Kommission und EUGH ein Vertragsverletzungsverfahren bzw. eine Klage anzustrengen.

Die EU-Kommission spielt vor allem über ihr Recht zur Initiative im EU-Politikprozess (vgl. die Politik der EU-Kommission im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik, siehe Abschnitt 3.4.2.3) eine herausragende Rolle für die Interessengruppen, wenn sie ihre Positionen auf EU-Ebene vertreten wollen. Denn sie entscheidet in einem ersten Schritt über die „Europawürdigkeit“ eines Themas, wobei bereits die ersten Richtungsentscheidungen getroffen und Inhalte bestimmt werden. Darüber hinaus bietet die EU-Kommission aufgrund ihrer exekutiven Pflichten auch noch in den nachfolgenden Phasen des EU-Politikprozesses einen guten Ansatzpunkt zur Interessenvertretung. Wie aufgezeigt wurde, stoßen die Kontaktversuche der Verbände auf großes Entgegenkommen der EU-Kommission, die über verschiedene Verfahren versucht, die einzelnen Positionen innerhalb der EU in ihre Entwürfe zu integrieren, um damit die Akzeptanz und Legitimation der EU-Politik und nicht zuletzt auch ihre Umsetzung zu fördern.

In der Entscheidungsphase sind es Ministerrat und Europäisches Parlament, die in den Fokus rücken. Mit der Zunahme seiner Kompetenzen wird aus Sicht der Interessengruppen das Europäische Parlament zunehmend wichtig, vor allem für diejenigen, die europaweit aggregierte Zugangsgüter anbieten können, denn, ähnlich wie die EU-Kommission, fragt das Parlament bevorzugt Güter europaweiten Zuschnitts nach. Für den einzelnen Abgeordneten hat die Bindung an den lokalen Wahlkreis oder die nationale Zugehörigkeit zwar durchaus eine große Bedeutung, jedoch müssen für die Entscheidungsfähigkeit des Parlaments europaweit mehrheitsfähige Positionen gefunden werden. Dies gilt umso mehr, da sich auch das Europäische Parlament häufig in Streitigkeiten über die Kompetenzverteilung mit den anderen EU-Organen auseinander setzen muss, wozu eine einheitliche Position des ganzen Plenums unabdingbar ist. Darüber hinaus entwickelt sich daraus auch ein Interesse am Zugangsgut „Legitimation“, um die eigene Position gegenüber den anderen EU-Organen zu stärken. Und nicht zuletzt durch seine Aufgabenzuschreibung, die EU-Bürger auf EU-Ebene gegenüber Rat und Kommission zu vertreten, fragt es auch Wissen ab, das Informationen über den Handlungsbedarf auf europäischer Ebene oder den Stand der Umsetzung bestehender Regelungen enthält. Auch wenn die EU-Kommission aufgrund ihrer Kompetenzen an diesen Gütern ein weitaus größeres Interesse hat, so ist derartiges Wissen für das Europäische Parlament als Vertretung der EU-Bürger ebenfalls unverzichtbar.

Mit Blick auf die Städte stellt sich damit die Frage, inwieweit sie in der Lage sind, die Zugangsgüter auf dem erforderlichen Niveau zu aggregieren, um die geschilderten Zugangspunkte zu nutzen. Wie in Abschnitt 2.5 ausgeführt, und auch in diesem Abschnitt

aus Sicht der EU-Organe bestätigt wurde, werden derartige Aggregationsleistungen nicht von einzelnen Städten, sondern von inter- oder transnational organisierten Organisationen zu erwarten sein.

In den nächsten beiden Kapiteln sollen deshalb die beiden Verbände europäischer Städte vorgestellt werden, die sich als generelle Vertretungen kommunaler und vor allem städtischer Interessen auf EU-Ebene etabliert haben, und im Zusammenhang mit dem Strukturierten Dialog bereits kurz erwähnt wurden: Eurocities und der RGRE. Untersuchungsleitende Frage wird hierbei sein, inwieweit diese beiden Organisationen die Struktur, Ressourcen und Strategien aufweisen, die eine gute Nutzung der oben aufgezeigten Zugangspunkte ermöglichen und somit in der Lage sind, urbane Interessen auf EU-Ebene zu vertreten.

6. Eurocities

Eurocities ist im Jahr 2005 mit einer Mitgliedschaft von über 120 Großstädten eines der weltweit größten Städtenetzwerke. Die folgenden Abschnitte werden die Entwicklung von Eurocities sowie Aufbau und Struktur der Organisation erläutern. Auf dieser Grundlage erfolgt dann eine Analyse der Prozesse in Hinblick darauf, inwieweit die Organisation Zugangsgüter bereitstellen kann, um die Zugangspunkte der EU-Organen zu nutzen, die im vorangegangenen Abschnitt 5 herausgearbeitet wurden. Es wird besonderes Gewicht darauf gelegt, wie innerhalb der Organisation Entscheidungen getroffen und Wissen auf europäischer Aggregationsstufe generiert wird. Darüber hinaus wird die Lobbying-Strategie analysiert, mit dem Eurocities seine Beziehungen zu den EU-Organen gestaltet. Der Schluss dieses Abschnitts bietet eine Einschätzung, inwieweit Eurocities für die europäischen Städte eine direkte Verbindung zur EU-Ebene gewährleisten kann.

6.1 Entstehung und Entwicklung von Eurocities

1986 trafen sich im niederländischen Rotterdam sechs europäische Städte zu einer Konferenz über interkommunalen Austausch und Wissenstransfer²³⁵. Barcelona, Birmingham, Frankfurt a.M., Lyon, Mailand und Rotterdam. Diese Städte, sämtlich so genannte „second cities“²³⁶ in ihren Herkunftsländern, standen bereits über Städtepartnerschaften miteinander in Kontakt²³⁷. Ziel der Konferenz war der Austausch von Lösungen zu städtischen Problemen und zur wirtschaftlichen Entwicklung, wobei die Einflüsse der europäischen Integration und vor allem des europäischen Binnenmarktes bereits eine zentrale Rolle spielten (I_MÜN 2003: 6). Die beteiligten Städte waren von den Ergebnissen dieses ersten Treffens so überzeugt, dass sie mit der Abschlusserklärung der Rotterdam-Konferenz die Errichtung eines dauerhaften Zusammenschlusses unter dem Namen „Die Stadt – Motor der Entwicklung“ bzw. „the city – the engine of economic growth“ beschlossen (vgl. Heinelt/Niederhafner 2005: 82).

1989 fand in Barcelona das zweite Treffen statt. Bereits im Laufe dieser frühen Jahre bildete sich eine erste Struktur unter den Teilnehmern heraus: Städte, die sich für ein bestimmtes Thema besonders interessierten, schlossen sich in interkommunalen Gremien, so genannten „committees“, zusammen, die die einzelnen städtischen Maßnahmen und Beiträge zum jeweiligen Thema bündeln sollten. Für jedes Komitee übernahm eine Stadt als „lead city“ die Koordination. Diese Form der netzwerkartigen Zusammenarbeit in sektoral getrennten

²³⁵ Zur Entwicklung von Eurocities siehe auch DlfU 1995, Kern 2001, Nazarek 2001, Rechlin 2004, Heinelt/Niederhafner 2005, Münch 2006.

²³⁶ Diese Städte bezeichneten sich im nationalen Kontext selbst als „second cities“ (I_BIR 2004: 9), also als zweite Stadt nach der jeweiligen Hauptstadt. Durch die internationalen bzw. europäischen Kontakte sollte unter anderem auch ihre Position innerhalb des eigenen Landes gestärkt werden.

²³⁷ Hierbei standen nicht alle in direkten bilateralen Beziehungen zueinander, waren aber über nur eine weitere Stadt miteinander vernetzt.

Gremien wurde prägend für die Organisation. Eines der ersten so gegründeten Gremien war das bereits 1990 von Birmingham initiierte Environment Committee²³⁸.

Die Städte reichten einen Förderantrag bei der EU-Kommission ein, und erhielten 1991 mit der Genehmigung durch die Europäischen Kommission 500.000 ECU aus dem RECITE-Förderprogramm der EU ((DIfU 1995: 29) zu RECITE siehe Abschnitt 3.4.2.3).

1991 trafen sich die sechs Städte erneut, diesmal in Birmingham. Auf dieser Konferenz beschlossen die sechs, ihren Aktivitäten einen formelleren Rahmen zu verleihen, und gründeten die „non-profit“-Organisation Eurocities. Zum strukturellen Aufbau eines Kooperationsnetzwerkes unter den Mitgliedern, deren Zahl erweitert werden sollte, wurde die Gründung eines Executive Committee als Leitungsgremium beschlossen. Die Städte diskutierten im Zusammenhang mit der Formalisierung der Organisation die Frage, inwieweit sich die entstehende Organisation nicht nur um interkommunale Zusammenarbeit und Wissenstransfer, sondern auch um die politische Vertretung städtischer Angelegenheiten in der EU kümmern sollte. Die Entscheidung fiel zugunsten einer Organisation, die auch politische Ziele verfolgen sollte, und zwar direkt auf die europäische Ebene und auf die EU-Organe konzentriert. Lobbying-Aktivitäten gegenüber nationalen Regierungen gehörten nicht zu den Aufgaben von Eurocities. Dementsprechend beschlossen die Städte, die „Vor-Ort-Niederlassung“ (Rechlin 2004: 48) der Organisation in Brüssel anzusiedeln.

Im Februar 1992 wurde, nicht zuletzt mit Hilfe der finanziellen Förderung durch die EU-Kommission, die Eurocities-Geschäftsstelle bzw. das Brussels Office eröffnet, damals bestehend aus zwei Personen. Am 30. Juli desselben Jahres wurden die Statuten veröffentlicht (Eurocities 1997) und Eurocities als ein gemeinnütziger Verein gemäß belgischen Rechts formal eingetragen. Noch im selben Jahr erfolgten die ersten Beitritte weiterer Städte. Als Beitrittsbedingung wurde eine Mindestgröße von 250.000 Einwohnern eingeführt.

Das Netzwerk wuchs bis heute kontinuierlich und entwickelte im Laufe der Zeit immer differenziertere Strukturen und Verfahren. Schnell nach der formellen Organisationsgründung 1992 entwickelten sich neben dem Executive Committee (Excom) und nach dem Vorbild des Environment Committee weitere thematisch orientierte Gremien. So wurde 1993 das Telematics and Information Society Committee gegründet (I_MAN 2004: 114), aus dem sich später das Subnetzwerk Telecities entwickelte. Im Jahr 2004 wies die Organisation neben dem Excom sechs übergeordnete thematische Komitees und, ihnen zugeordnet, rund 50 kleinere Arbeitsgruppen auf (vgl. Eurocities 2004: 5).

Eurocities verfolgte beim Aufbau der verschiedenen Organisationsteile einen transnationalen Ansatz²³⁹, d. h. der Aufbau wie auch immer gearteter nationaler Subeinheiten wurde nicht

²³⁸ Siehe <http://www.birmingham.gov.uk/GenerateContent?CONTENT_ITEM_ID=6594&CONTENT_ITEM_TYPE=0&MENU_ID=137>, 15.6.06.

²³⁹ In der Organisation selbst wird dies als Beachtung des „geographischen Kriteriums“ bezeichnet (Leipzig 2004: 31).

nur nicht gefördert, sondern sollte gezielt verhindert werden. Bei allen Organisationsteilen wurde darauf geachtet, dass keine einzelne Nation eine dominante Rolle einnehmen konnte, und per Satzung die Internationalität der Zusammensetzung und Rotationssysteme, vor allem für die Positionen der „lead cities“, vorgeschrieben. Darüber hinaus bemühte sich Eurocities auch keine kulturell bedingten Arbeitsteilungen zuzulassen²⁴⁰.

Zwei der thematischen Komitees entwickelten sich zu relativ eigenständigen Subnetzwerken, neben Telecities noch Access, welches sich mit Transport- und Verkehrsfragen beschäftigte. Beide wurden so autonom, dass sie eigene Führungsgremien einrichteten, und zu Eurocities unterschiedliche Mitgliedschaften aufwiesen. In beide Subnetzwerke konnten z. B. Städte eintreten, die deutlich kleiner als 250.000 Einwohner waren (siehe folgenden Abschnitt 6.3.3). Allerdings übernahm die Mutterorganisation Eurocities in weiten Teilen die administrativen Arbeiten für die Subnetzwerke und wies ihnen nicht unerhebliche Mittel aus dem eigenen Haushalt zu (Eurocities 2003: 15, 38, I_LEI 2005: 72).

Die organisationelle Ausdifferenzierung von Eurocities und die fortlaufend anwachsende Mitgliedschaft machten einen stetigen Ausbau des Brüsseler Büros notwendig, was durch die Entwicklung der EU (siehe Abschnitt 3) noch verstärkt wurde. Zum einen erweiterten die Kompetenzzuwächse der EU auch die Themenauswahl, derer sich Eurocities annehmen musste. Zum anderen vergrößerten die unterschiedlichen Erweiterungsrunden die „Zuständigkeiten“ von Eurocities. Die Anzahl der Beschäftigten stieg bis 2003 auf knapp 30 Teil- und Vollzeitstellen (siehe Eurocities 2003a).

Gegen Ende der 1990er führten die wachsende Komplexität und die damit verbundenen Kosten zu ernsthaften finanziellen Schwierigkeiten²⁴¹. Damit einher gingen Probleme bei der klaren Zuordnung von Inhalten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Organisation (I_MÜN 2003: 79, 80), was zu Steuerungsproblemen und Kompetenzrängeleien zwischen dem Excom, den beiden Subnetzwerken, den vier weiteren thematischen Komitees und den Arbeitsgruppen führte. Außerdem wurden die internen Regeln (IR) der Organisation in Bezug auf die transnationale Zusammensetzung der Gremien und die Rotation in den Leitungspositionen in wachsendem Maße verletzt.

Durch diese Entwicklungen wurde vor allem die Arbeit als Lobbying-Organisation gegenüber der EU beeinträchtigt. Aus der Vielzahl der einzelnen Gremien, die auf vergleichsweise technischer Ebene zu konkreten urbanen Problemen arbeiteten, und sich dabei vor allem auf den Know-how-Austausch konzentrierten, ließen sich nur sehr schwer ausreichend über-

²⁴⁰ Aufgrund der unterschiedlichen Verwaltungstraditionen und -aufgaben in den europäischen Mitgliedstaaten entwickelten sich bestimmte Tendenzen: Südeuropäische Städte ließen sich i.d.R. durch Politiker vertreten, die sich hauptsächlich in Gremien zu politischen und kulturellen Themen engagierten. Mittel- und nordeuropäische Städte repräsentierte i. d. R. Verwaltungspersonal, das sich insbesondere an Gremien zum Umweltschutz oder der Wirtschaftsentwicklung beteiligte.

²⁴¹ 2001 hatte Eurocities ein Minus von fast 300.000 Euro im Jahreshaushalt (Eurocities 2003: 3).

geordnete, deutlich politisch orientierte Positionen entwickeln, von einer übergreifenden Strategie der gesamten Organisation ganz abgesehen (I_EUR 2005: 19). Nach der Jahrhundertwende wurde deshalb, ausgehend vom Excom, eine Reform der Organisationsstruktur eingeleitet, um das Budget und die organisatorischen Probleme in den Griff zu bekommen (I_EUR 2005: 7,8, I_LEI 2005: 71). Sie wurde mit Beschlüssen der Generalversammlungen 2003 in Porto vorbereitet, das endgültige Konzept 2004 in Wien ratifiziert und ab 2005 umgesetzt²⁴².

6.2 Ziele von Eurocities

Die Ziele der Organisation waren, wie aus der Entstehungsgeschichte bereits deutlich wird, seit 1992 auf zwei große Bereiche abgestellt: Zum einen den internen Bereich, der die Kooperation und den Wissensaustausch der Mitglieder untereinander umfasste. Zum anderen die Vertretung der Interessen der Mitgliedschaft in den politischen Prozessen auf EU-Ebene und insbesondere gegenüber den EU-Organen der EU. Diese beiden übergeordneten Bereiche finden sich auch in den Statuten in Art. 3, Ziele der Organisation, wieder (Eurocities 1997: Abs. 3):

- Die Organisation baut ein Kooperations-Netzwerk zwischen den „major metropolitan cities of Europe“ auf, um ihre gemeinsamen Interessen als Zentren der wirtschaftlichen, technischen, sozialen und kulturellen Entwicklung zu unterstützen, und
- vertritt diese gemeinsamen Interessen im Prozess des EU-Policy-making und gegenüber den Organen der EU-Ebene.

Entsprechend dieser Ziele konzentriert sich Eurocities in seinen Aktivitäten auf die Bereiche „networking“ und „lobbying“. Des Weiteren, im Umfang der Aktivitäten aber deutlich nachrangig, gibt es noch einen dritten Bereich: „campaigning“ (vgl. Eurocities 2004c: 8, I_EUR 2005: 9). Die Kampagnen von Eurocities dienen vor allem dem Ziel, die Bedeutung der Städte für die EU in der öffentlichen Wahrnehmung zu verankern. Sie sollen sowohl das Bewusstsein der Politiker und Angestellten der Städte, als auch das der Bürger für die Rolle der Städte beim Aufbau eines „sustainable Europe“ (vgl. Eurocities 2004c: 8) fördern. Dadurch soll letztlich deren Unterstützung und Partizipation bei Entscheidung über EU-Politik sowie anschließend auch deren Umsetzung gefördert werden (vgl. Eurocities 2004c: 8).

Im Zuge der Reformenplanungen bis 2005 wurde ein strategisches Konzept entwickelt, welches die Arbeit der Organisation an diesen beiden grundlegenden Zielen besser kanalisieren und die Strategiebildung erleichtern sollte. Zwar hatte sich an den

²⁴² Vor diesem Hintergrund werde ich im Folgenden das Jahr 2005 als Jahr der Reform bezeichnen, auch wenn damit verbundenen Prozesse lange vorher begannen und auch noch in den Folgejahren fortgeführt wurden. In den einzelnen Abschnitten werden die alten Strukturen so weit als nötig erwähnt, generell ist im Folgenden jedoch davon auszugehen, dass die Organisation nach 2005 beschrieben wird.

grundlegenden Zielen im Laufe der Zeit nichts geändert, jedoch hatten sich wie erwähnt organisationelle Probleme ergeben. Die Neuordnung der Organisation beinhaltete vor allem den Aufbau strategisch-inhaltlicher Leitbilder, an denen sich dann auch entsprechende strukturelle Veränderungen orientierten (I_EUR 2005: 19). In Form der so genannten „Hauptdimensionen“ bzw. „main dimensions“ und strategischen Ziele bzw. „strategic objectifs“ (vgl. Eurocities 2004c: 5) wurde dieses neue Konzept der Generalversammlung 2003 in Porto unter der Leitung von Präsident Wolfgang Tiefensee, dem damaligen Oberbürgermeister von Leipzig, vorgestellt. Es wurde in allen Organisationsteilen diskutiert, und von der Generalversammlung 2004 in Wien mit großer Mehrheit beschlossen (hierzu Leipzig 2004: 3).

Die „Hauptdimensionen“ der Organisation decken fünf Bereiche ab. Diese sind wiederum in 16 verschiedene strategische Ziele unterteilt (vgl. Eurocities 2004c: 5ff), die konkretere Themen aufgreifen und die Bandbreite der Politiken, in denen die lokale Ebene von der EU betroffen ist, widerspiegeln. Im Folgenden möchte ich die fünf „Hauptdimensionen“ vorstellen und zur Veranschaulichung exemplarisch jeweils einige strategische Ziele beifügen:

- “the inclusive city”

Hierunter werden hauptsächlich soziale Probleme gefasst, wie z.B. die Segregation der Bevölkerung in unterschiedliche Stadtteile entlang von Konfliktlinien, die durch ethnische Zusammensetzung, soziale Ungleichheit oder Arbeitslosigkeit verursacht werden. In dieser „Hauptdimension“ finden sich drei der strategischen Ziele, z.B. „promote equal opportunities for all, respecting diversity“ oder „ensure information and knowledge society rights for all“.

- “the prosperous city”

Hierunter wird vor allem die wirtschaftliche Entwicklung urbaner Gebiete adressiert, untergliedert in vier strategische Ziele, darunter „creation of new employment opportunities“ und „promote access for all to high quality services“.

- „the sustainable city“

Dies betrifft vor allem die ökologische Dimension der Stadt und umfasst vier strategische Ziele, u. a. „promote accessible, safe and integrated transport networks“ oder „promote responsible consumption patterns“.

- „the creative city“

Diese Dimension fokussiert mit zwei strategischen Zielen auf die kulturellen Seiten urbanen Lebens, u.a. mit dem Ziel „promote access to and participation in culture for all“.

- „participation and cooperation“

Dieser Bereich unterscheidet sich von den anderen insofern, als er weniger über einen konkreten inhaltlichen Zuschnitt, sondern prozedural definiert wird und sich generell auf die Kooperation der Städte unter einander sowie ihre Rolle im EU-Politikprozess bezieht. Hier

finden sich drei strategische Ziele: „promote cities involvement in policy-making and implementation“, „promote modernisation of public administration and e-government“ und „promote international networking and cooperation among cities“ (vgl. Eurocities 2004c: 5ff).

6.3 Mitgliedschaft von Eurocities

Die Mitgliedschaft von Eurocities besteht aus zwei verschiedenen Gruppen von Organisationszugehörigen: Mitglieder und Partner.

6.3.1 Die Mitglieder von Eurocities

Gemäß den Statuten hatte Eurocities Vollmitglieder und assoziierte Mitglieder, wobei die Formulierung dort nur „any city“ in Europa erwähnt, also ganz allgemein von europäischen Städten die Rede ist (Eurocities 1997: Art. 5 u. Art. 6). Näheres führten die Internal Rules (Eurocities 2002) aus: Gemäß Art. 1. 1. IR können Vollmitglieder „major cities“ innerhalb der Europäischen Union werden, die über eine demokratisch gewählte Stadtregierung verfügen sowie „preferably“ eine Einwohnerzahl von über 250.000 Menschen aufweisen, wobei die internationale und regionale Bedeutung der Stadt sowie die „urban structure“ des Heimatlandes beachtet werden sollte. Die Internal Rules in der Fassung von 2005 (Eurocities 2005a: Abs. 1.1) erweiterten die geographischen Grenzen für die Vollmitgliedschaft neben der EU noch auf Städte innerhalb der European Economic Area, also um Städte der Länder Island, Norwegen und Liechtenstein²⁴³. Die Vollmitglieder haben Zugang zu allen Gremien und Ämtern in Eurocities.

Assoziierte Mitglieder können gemäß IR Art. 1.1.2. (Eurocities 2005a) europäische Städte außerhalb der EU bzw. der European Economic Area werden. Sie haben wie die anderen Städte die gleichen Rechte im Netzwerk, mit der einen Ausnahme, dass sie nicht das passive Wahlrecht für das Excom besitzen (vgl. Eurocities 2005a: Annex).

Eurocities ist insofern zwar prinzipiell für alle Großstädte Europas offen, aber die in den Zielen festgelegte Konzentration auf die EU wird durch diese Regelung garantiert, denn das Excom, wie im Folgenden noch erläutert wird, ist das zentrale Gremium für die Ausrichtung der politischen Aktivitäten Eurocities’.

²⁴³ Vor dem Hintergrund, dass die Unterzeichnerstaaten des „European Economic Area Agreement“ (siehe <<http://secretariat.efta.int/>>, 15.6.06) den Acquis Communautaire im Bereich des gemeinsamen Marktes übernehmen, ist dies aus der Sicht der lokalen Ebene gerechtfertigt. Das „European Economic Area Agreement“ umfasst nicht nur die Übernahme der Regeln zum freien Wettbewerb im Binnenmarkt, sondern darüber hinaus die begleitenden Regelungen aus Bereichen wie Wissenschaft und technologische Entwicklung, Umwelt- und Verbraucherschutz, Tourismus, Bildung u.a. Des Weiteren sind die European Economic Area-Staaten in die EU-Kohäsionspolitik eingebunden. Sie nehmen an den Förderprogrammen teil und zahlen nicht unerhebliche Beiträge in die Strukturfonds: Ab 2004 in einem Zeitraum von fünf Jahren eine Summe von 1167 Mio. Euro (Zahlen von <http://ec.europa.eu/comm/external_relations/eea/index.htm>, 15.6.06). Ist im Folgenden im Zusammenhang von Eurocities von den Städten innerhalb der EU die Rede, sind Mitglieder aus der European Economic Area mit einbezogen.

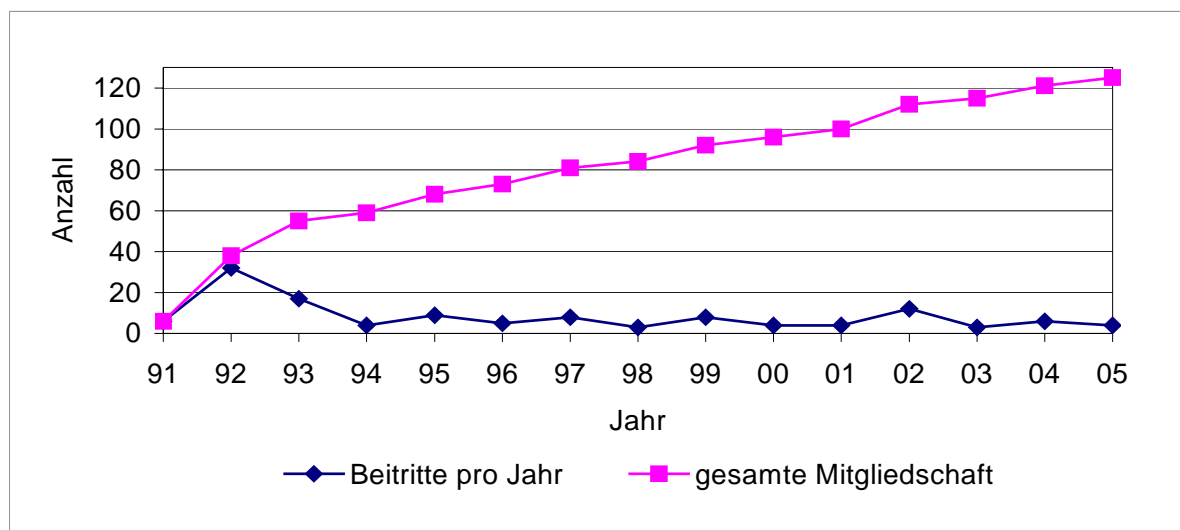
Auf die Beachtung der 250.000-Einwohner-Grenze bei der Aufnahme neuer Mitgliedstädte verzichtete Eurocities nur in sehr wenigen Ausnahmen, z.B. wenn es sich um Hauptstädte einer Nation, wie Nicosia oder Reijkjavik, oder um regional bzw. europaweit bedeutende Städte handelte, wie z.B. Aarhus, Malmö oder Eindhoven. Im Zusammenhang mit den Netzwerk-Reformen 2005 wurde die 250.000-Einwohner-Grenze diskutiert, aber letztlich daran festgehalten. Es soll so auf jeden Fall der Charakter eines Netzwerks von „major cities“ bzw. Großstädten erhalten bleiben (I_LEI 2005: 77).

Neben den eben beschriebenen Mitgliedern gibt es in Eurocities noch die „Partner“, auf die weiter unten in Abschnitt 6.3.3 genauer eingegangen wird. Zuvor soll jedoch die Mitgliedschaft noch genauer erläutert werden, was insbesondere zur Beurteilung der Transnationalität von Eurocities notwendig ist.

6.3.2 Stand der Mitgliedschaft 2005

In den ersten beiden Jahren, in denen die Organisation Mitglieder aufnahm, traten vergleichsweise viele Städte ein: 1992 waren es 32 Städte, 1993 noch 17 (siehe folgendes Schaubild 5). Nach 1993 verstetigten sich die Beitritte auf durchschnittlich ca. sechs pro Jahr. Die Organisation ist also seit ihrer Gründung kontinuierlich gewachsen.

Schaubild 5: Eurocities: Zuwachs der Mitgliedschaft total



1991: Ausgangsjahr mit sechs Mitgliedern
 Quelle: Tabelle 8 in Anhang II.

Im Jahr 2005 umfasste das Netzwerk, nur Voll- und assoziierte Mitglieder einbezogen, 125 Städte aus 32 europäischen Ländern (siehe folgende Tabelle 3). Das Verhältnis der Anzahl der Vollmitglieder, also von Städten innerhalb von EU (und der European Economic Area) zu den assoziierten Mitgliedern, also Städten im restlichen Europa, lag im Jahre 1994 bei 59:11 bzw. ungefähr 6:1. Mit jedem weiteren Mitgliedstaat, der der EU beitrifft, steigt automatisch die Zahl der Vollmitglieder von Eurocities, und insbesondere die so genannte Ost-

Erweiterung 2004 zeigte in diesem Verhältnis deutliche Wirkung. Im Jahr 2006 lag das Verhältnis bei 111: 14 bzw. ungefähr 10:1, also deutlicher zu Gunsten der Städte innerhalb der EU. Da die EU spätestens seit 2004 ohnehin die Mehrheit der Großstädte des europäischen Kontinents umfasst, ist dies nicht weiter verwunderlich, dennoch kann festgehalten werden, dass die bereits zur Gründung der Organisation getroffene Entscheidung, sich auf die EU zu fixieren, durch die Entwicklungen in der Mitgliedschaft bestätigt und gefestigt wird.

Tabelle 3: Mitglieder von Eurocities 2005 nach Herkunftsländern

Belgien	5	Großbritannien	15	Niederlande	6	Serbien und Montenegro	2
Bulgarien	4	Irland	1	Norwegen	2	Slowenien	1
Dänemark	2	Island	1	Österreich	2	Spanien	9
Deutschland	12	Italien	10	Polen	12	Tschechien	2
Estland	1	Kroatien	1	Portugal	2	Türkei	2
Finnland	6	Lettland	1	Rumänien	2	Ukraine	1
Frankreich	13	Litauen	2	Russland	1	Ungarn	1
Griechenland	2	Mazedonien	1	Schweden	3	Zypern	1

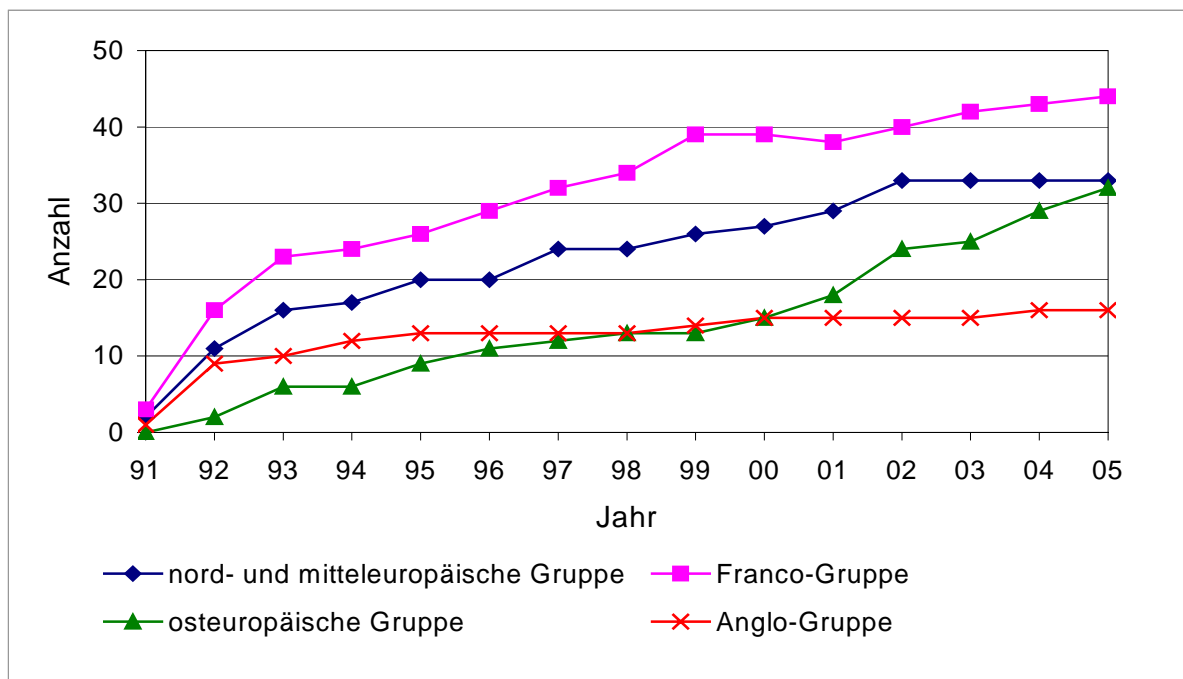
Nur Städte über 250.000 Einwohner. Quelle: Tabelle 8 in Anhang II.

An dieser Stelle kann eine Frage aufgegriffen werden, die in einem der vorherigen Abschnitte angerissen wurde. In Abschnitt 4 wurde die von Hesse/Sharpe (Hesse/Sharpe 1991) eingeführte Unterscheidung von kommunalen politischen Systemen anhand ihrer kulturellen und politischen Traditionen sowie ihrem Verhältnis zur nationalstaatlichen Ebene vorgestellt. Hesse/Sharpe fassten diese Systeme in drei Gruppen, die Anglo-, die Franco- sowie die mittel- und nordeuropäische Gruppe. Ich will hier noch eine vierte, nämlich die osteuropäische Gruppe, hinzufügen (zur Zuordnung der einzelnen Länder zu den jeweiligen Gruppen siehe Tabelle 8 in Anhang II). Vor dem Hintergrund der Funktions- und Kompetenzzuschreibungen, die Hesse/Sharpe vornehmen, und die in Abschnitt 4 erläutert wurden, stellt sich die Frage, ob bezüglich der europäischen Aktivitäten Unterschiede zwischen den Gruppen festzustellen sind. Verschiedene Kompetenzen und unterschiedliches politisches „Selbstbewusstsein“ auf der kommunalen Ebene rechtfertigen Annahmen dahingehend, dass weitgehende Selbstverwaltungsrechte, wie z.B. in Deutschland, eine entsprechend eigenständige EU-Politik begünstigen. Dies könnte letztlich der These einer allgemeinen und europaweit feststellbaren politischen Formierung der

europäischen Städte gegenüber der EU (Kern 2001), wie sie Rechlin oder Münch (Rechlin 2004, Münch 2006) zumindest für Deutschland festgestellt haben, widersprechen. Untersucht man die Mitgliedschaft von Eurocities darauf hin, so wird die Annahme eines europaweiten Phänomens bestätigt.

In der graphischen Darstellung der Mitgliedschaftszuwächse von Eurocities, aufgeteilt in die oben genannten Gruppen, ist zu sehen, dass erstens alle Gruppen beteiligt, und zweitens alle über die Zeit deutlich angewachsen sind (siehe Schaubild 6). Die drei westeuropäischen Gruppen, die Franco-, und die Anglo- sowie die mittel- und nordeuropäische Gruppe weisen darüber hinaus auch noch einen sehr ähnlichen Verlauf auf: Alle drei wuchsen in den ersten beiden Jahren sehr stark, und dann zwar langsamer, aber dennoch stetig an.

Schaubild 6: Entwicklung der Eurocities Mitgliedschaft nach Gruppen



1991: Basisjahr mit sechs Mitgliedern.

Quelle: Tabelle 8 in Anhang II. Aus dieser Tabelle ist auch die Zuordnung der Eurocities-Mitgliedstädte zu den vier Gruppen zu entnehmen.

Die deutlich höchsten Werte weist hierbei die Kurve der Franco-Gruppe auf. Allerdings muss der Schluss, dass relativ hohe politische Autonomie in Verbindung mit vergleichsweise wenig Kompetenzen auf funktionaler Ebene, wie sie die kommunalen politischen Systeme in der Franco-Gruppe aufweisen (siehe Abschnitt 4.1.2), selbstständige europäische Aktivitäten von Städten begünstigen, mit einem Blick auf die Zusammensetzung der Gruppe (siehe Tabelle 8 in Anhang II) relativiert werden. Denn während in den anderen Gruppen nur jeweils eine Nation mit einer Bevölkerung von rund 40 oder mehr Millionen Einwohnern, und einer

entsprechend großen Anzahl von Städten, zu finden ist, sind es für die Franco-Gruppe mit Frankreich, Spanien und Italien drei bevölkerungsreiche Nationen.

Betrachtet man die Anglo-Gruppe, so fällt auf, dass nach starkem Anstieg bei Gründung des Netzwerks schon Ende der 1990er im Vergleich zu den anderen Gruppen nur noch sehr geringe Zuwächse zu verzeichnen sind. Dies kann wiederum mit einem Blick auf die Gruppenzusammensetzung erklärt werden: Die Anglo-Gruppe besteht in Europa nur aus den Nationen Irland und Großbritannien, und weist mithin die insgesamt kleinste Bevölkerungsanzahl auf. Dennoch hat Großbritannien im Zeitverlauf immer die höchste Mitgliederanzahl der einzelnen Staaten (siehe folgendes Schaubild 7), was herausstreicht, dass die niedrigste Kurve in Schaubild 6 nicht auf vergleichsweise geringe Möglichkeiten zu EU-Aktivitäten im zentral regierten Großbritannien (hierzu Abschnitt 4.1.3) schließen lässt.

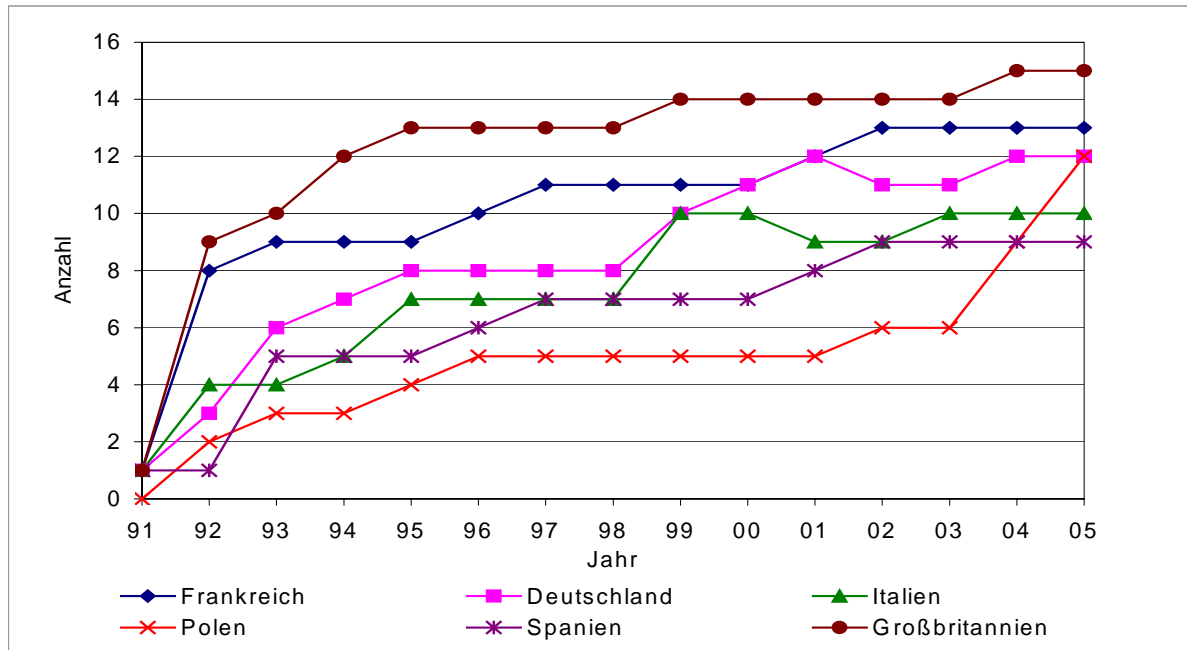
Die Kurve der osteuropäischen Gruppe wächst zu Beginn der 1990er im Vergleich wesentlich verhaltener. Vor allem fehlt der sprunghafte Zuwachs in den ersten beiden Jahren 1992 und 1993, in denen erstmals Beitritte zu Eurocities möglich waren. Dies ist dadurch zu erklären, dass sich die kommunale Ebene wie alle anderen Teile dieser Staaten nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme erst neu konstituieren und etablieren musste, bevor mit dem Aufbau einer eigenen EU-Politik begonnen werden konnte. Darüber hinaus war unter den „ersten Sechs“ keine osteuropäische Stadt, die als „Pfadfinder“ bereits in der ersten Phase vor 1992 gute Zugangsmöglichkeiten für andere osteuropäische Städte schaffte konnte. 1992 traten dann die ersten beiden polnischen Städte bei. Wuchs die osteuropäische Gruppe während der 1990er noch verhalten, so sind nach der Jahrhundertwende und im Vorfeld der EU-Erweiterung 2004 starke Zuwächse zu verzeichnen. 2001 übertreffen die Werte der osteuropäischen Gruppe die der Anglo-Gruppe, und bis 2005 schließt sie zur Gruppe der nord- und mitteleuropäischen Städte auf.

2005 weisen alle größeren Staaten der EU unterschiedliche Werte auf, wie ein Blick in obige Tabelle 3 zeigt. Zwar sind alle Staaten mit rund 40 Mio. oder mehr Einwohnern mit mindestens 10 Mitgliedern vertreten. Aber Großbritannien weist mit 15 Mitgliedern rund ein Drittel mehr Mitglieder als Italien oder Spanien auf. Bei einem Blick in das folgende Schaubild 7, das die Mitgliederzahlen der bevölkerungsreichsten EU-Mitgliedstaaten ausweist, fällt auf, dass mit Großbritannien und Frankreich zwei Staaten die meisten Mitglieder stellen, in denen die kommunale Selbstverwaltung, wie in Abschnitt 4 herausgearbeitet wurde, vergleichsweise schwach ausgeprägt ist, und die Städte rechtlich und finanziell vergleichsweise abhängig von der nationalen Ebene sind.

Städte aus Ländern mit föderalen Systemen und mit vergleichsweise großen Kompetenzen der lokalen Ebene, wie z.B. in Deutschland, zeigen im Vergleich kein so großes Interesse an transnationaler Kooperation und politischem Lobbying auf EU-Ebene. Vor dem Hintergrund

der hohen Einwohnerzahl ist insbesondere Deutschlands Mitgliederanzahl in Eurocities vergleichsweise gering.

Schaubild 7: Eurocities: Mitgliederzahlen der großen EU-Staaten



Quelle: Tabelle 8 in Anhang II.

Dies spricht letztlich zumindest mit Blick auf Eurocities gegen die vor allem im deutschen Raum gern benutzte These, dass die deutsche kommunale Selbstverwaltung im Sinne von Art. 28 GG die Städte in besonderem Maße zu unabhängiger kommunaler Politik stimuliert bzw. eine notwendige Grundlage zu derselben sei. Die hier dargelegten Befunde legen vielmehr nahe, dass gerade in Staaten, in denen die Städte mit vergleichsweise geringen Kompetenzen ausgestattet sind, die Handlungsmöglichkeiten, die sich im Rahmen des EU-Mehrebenensystems entwickeln, besser genutzt werden.

6.3.3 Die Partner von Eurocities

Neben den Vollmitgliedern und dem Assoziierten-Status, gibt es noch weitere Möglichkeiten der Mitgliedschaft in Eurocities, die allerdings nur Organisationen bzw. Körperschaften offen stehen, die keine Städte über 250.000 Einwohner sind. Bis zur Reform 2005 bestand gemäß IR Art. 1.3. (Eurocities 2002) die Möglichkeit zum „economic and scientific partner membership“, das sich „chambers of commerce and universities“ eröffnete. Erforderlich war die Unterstützung eines Eurocities-Mitglieds, das den Antrag zum Beitritt beim Excom

einreichte. Allerdings machten von diesem „partner membership“ nur wenige Gebrauch²⁴⁴, und mit der Reform 2005 wurde es abgeschafft. Keiner der ehemaligen Partner ist noch in der Organisation. Dafür wurde ein neuer Status von Mitgliedschaft mit sehr ähnlichem Namen eingeführt, der „Eurocities Partner“, welcher zwei verschiedene Kategorien²⁴⁵ aufweist:

- **Die assoziierten Partner**

Der Status „associated Eurocities partner“ kann seit der Reform 2005 Städten verliehen werden, die die Kriterien für die Voll- bzw. assoziierte Mitgliedschaft nicht erfüllen, weil sie zu klein sind. Potentielle Kandidaten für diesen Status müssen von einem Eurocities-Vollmitglied vorgeschlagen werden (I_LEI 2005: 77).

Dieser Status wurde vor allem geschaffen, um den Städten unter 250.000 Einwohnern (oder anderen Gebietskörperschaften wie den Londoner „boroughs“), die bereits vor der Reform in einem der Subnetzwerke Telecities und Access organisiert, und von denen herausragende Beiträge zu erwarten waren, eine Anbindung an das Netzwerk zu ermöglichen (I_EUR 2005: 22). Wie schon bei der „normalen“ Mitgliedschaft, so stellen die britischen Kommunen, wie folgende Tabelle 4 zeigt, auch unter den assoziierten Partnern den größten Anteil. 2006 sind insgesamt 36 assoziierte Partner dem Netzwerk verbunden.

Tabelle 4: Eurocities: Anzahl der assoziierten Partner nach Herkunftsland

Belgien	1*	Niederlande	2
Dänemark	3	Portugal	2
Deutschland	2	Rumänien	1
Frankreich	2	Schweden	5
Griechenland	4	Slovenien	1
Großbritannien	8**	Spanien	3
Kroatien	1	Tschechien	1

*hierbei handelt es sich um CIPAL, ein öffentliches, interkommunales Unternehmen für Kommunikationsdienstleistungen, siehe < <http://www2.cipal.be/>>, 15.6.06.

**Unter den britischen assoziierten Partnern sind zwei öffentliche Transportunternehmen, Merseytravel und Sustras, sowie vier Londoner „boroughs“ und ein „county“ zu finden.

Quelle: Tabelle 8 in Anhang II.

²⁴⁴ Nach eigenen Recherchen waren dies mit unterschiedlicher Dauer: Die Universitäten Porto Infante Dom Henrique, Turin, Tampere, und Lille Pole sowie die Handelskammern von Lille und Tampere. Bei der Abschaffung dieses Status 2005 war nur noch die Universität Turin Mitglied.

²⁴⁵ Es wurde 2005 noch ein weiterer Status eingeführt, den der „subscriber“, der die Teilnahme an den Eurocities „information channels“ (Eurocities 2005a: Abs. 1.3) ermöglicht. Dieser Status enthält den Zugang zu den Veröffentlichungen und zur Internet-Seite Eurocities' sowie die Teilnahme an den transnationalen Projekten und Kampagnen. Er ist für jeden „stakeholder“ offen, und kostet 2500 Euro Beitrag im Jahr (Eurocities 2005a: Annex S. 10).

Neben Gebietskörperschaften steht dieser Mitgliedschaftstyp auch öffentlichen Unternehmen und gemeinnützigen Vereinen offen. Von dieser Möglichkeit machten bis 2005 drei Organisationen Gebrauch, die ebenfalls bereits schon in einem der Subnetzwerke engagiert waren (Eurocities 2005a: Abs. 1.2.1).

▪ **Die assoziierten Geschäftspartner**

Die zweite Kategorie von Eurocities Partnern sind die „associated business partners“: gemäß IR 1.2.2 gilt diese Mitgliedschaft für Profit-orientierte Unternehmen (Eurocities 2005a). 2006 gab es fünf Mitglieder dieses Status, alles Unternehmen der Computer- bzw. Informations-technologie-Branche²⁴⁶, die vor der Reform 2005 ebenfalls bereits in eines der Subnetzwerke eingebunden waren.

Beide Mitgliedschaften als Partner, sowohl assoziierter Partner oder assoziierter Geschäftspartner sind keine Beitritte zu Eurocities als Ganzem, und beinhalten also auch kein Stimmrecht in der jährlichen Vollversammlung. Sie berechtigen nur zur Teilnahme am Netzwerk „in the frame of one or several forums or executive committee working groups“ (Eurocities 2005a: Abs. 1.2), wobei der finanzielle Beitrag für jedes einzelne Forum extra zu entrichten ist. Neben der Forumszugehörigkeit erhalten die Partner die Veröffentlichungen von Eurocities, haben Zugang zur Eurocities Website, und können an transnationalen Kampagnen und Projekten von Eurocities teilnehmen (Eurocities 2005a: Annex S. 10).

6.3.4 Austritte aus der Organisation

Der Austritt ist gemäß Statuten Art. 8 und Art. 9 für jedes Mitglied jederzeit möglich, allerdings entstehen daraus keine finanziellen Rückforderungsrechte. Es gab im Verlauf der kurzen Geschichte wenige Austritte. Insgesamt gab es von 1992 bis 2005 nach eigenen Recherchen neun Austritte von Mitgliedern (siehe Tabelle 8 in Anhang II), wobei allerdings drei Städte, Florenz, Istanbul und Skopje, ein paar Jahre nach ihrem Austritt erneut beitraten. Darüber hinaus wurden mit der Reform 2005 wie oben erläutert alle Mitglieder des Status business und scientific partners verloren. Insgesamt, wie ja auch bereits in Schaubild 5 zu sehen war, ist das Netzwerk im Beobachtungszeitraum kontinuierlich gewachsen, bei geringer Fluktuation unter der Mitgliedschaft.

Die Verteilung der Voll- und assoziierten Mitglieder von Eurocities (also Städte mit 250.000 Einwohnern oder mehr) sowie der assoziierten Partner, also Städten (und anderen Gebietskörperschaften) mit weniger als 250.000 Einwohnern auf dem europäischen Kontinent stellt sich wie in Schaubild 8 zu sehen dar.

²⁴⁶ Siehe <<http://www.eurocities.org/content/about/menu.php?page=about#>>, 15.6.06.

Schaubild 8: Geographische Verteilung der Eurocities Mitgliedschaft



Zu „full and associate membership“ siehe Abschnitt 6.3.1, zu „associated partner“ siehe Abschnitt 6.3.3. Es fehlen Zypern und Malta. Quelle: Tabelle 8 in Anhang II.

6.4 Die Finanzen von Eurocities

Das Eurocities-Budget 2004 betrug rund 1,73 Mio. Euro²⁴⁷. Damit stieg das Gesamtbudget seit 2001 mit rund 1,43 Mio. Euro, 2002 rund 1,33 Mio. Euro und 2003 mit rund 1,72 Mio. Euro nach der Jahrhundertwende deutlich an (Zahlen aus Eurocities 2003: 3, 29). Dies gelang zum einen durch die Erhöhung der Mitgliederanzahl, zum anderen durch die

²⁴⁷ Zahlen aus dem Geschäftsbericht 2003 (Eurocities 2003). Dieser weist für 2002 die tatsächlichen Werte aus, die Beträge für die Folgejahre sind Schätzungen.

Erhöhung der Beiträge. Hinzu kam, dass Eurocities von Mitgliedern aus den Transformationsstaaten einen reduzierten Beitrag verlangte (siehe folgende Tabelle 5), und mit der EU-Osterweiterung 2004 für elf Mitglieder der Mitgliedsbeitrag auf die normale Höhe der Vollmitgliedschaft angepasst wurde²⁴⁸.

Eurocities finanziert sich fast gänzlich aus Mitgliedsbeiträgen. Die Mitglieder haben ihre Beiträge jährlich und im ersten Halbjahr zu entrichten. Versäumen sie diese Frist, so kann ihnen gemäß der internen Regeln im nächsten Jahr ein Zinsverlustausgleich angerechnet werden. Wird der Beitragssatz nicht vor der jährlichen Generalversammlung entrichtet, verliert das Mitglied sein Stimmrecht. Treten Mitglieder in der zweiten Jahreshälfte ein, so ist nur die Hälfte der Jahresgebühr fällig (Eurocities 2002: Abs. 11.2, i.V.m. Eurocities 2005a: Abs. 7).

Die Höhen der Beitragssätze unterscheiden sich je nach Mitgliederstatus und werden vom Excom festgelegt. Allerdings gibt es eine in den Statuten festgelegte Höchstgrenze von 50.000 Euro (Eurocities 1997: Art. 7), von der die Organisation, wie in folgender Tabelle 5 zu sehen ist, noch einiges entfernt ist.

Tabelle 5: Eurocities: Mitgliedsbeiträge 2003-2006, in Euro

Kategorie/Jahr	2003	2004	2005	2006
Excom	20.000	20.000	20.000	20.000
Vollmitglied	13.650	14.330	14.330	15.050
assoziiertes Mitglied	13.650	14.330	14.330	15.050
assoziiertes Mitglied aus den Transformationsstaaten	3.675	3.860	3.860	4.050
wissenschaftliche und geschäftliche Partner*	5.250	5.500	-	-
assoziierte Partner**	-	-	4.200	4.200
assoziierte Geschäftspartner**	-	-	10.500	10.500

Quellen: Eurocities 2002: Attachment, 2003: 39, 2005a: Annex.

*: 2005 abgeschafft.

**.:2005 eingeführt.

Von den Beitragserhöhungen sind vor allem die Voll- und die assoziierten Mitglieder betroffen. Ihre Beiträge stiegen im Zeitraum von 2003 bis 2006 um rund 10%. Die Gebühr für die Mitgliedschaft im Excom ist mit 20.000 Euro zwar deutlich höher als die der „normalen“ Mitgliedschaft, ist aber seit Jahren stabil. Die Beiträge für die Partner haben sich für die

²⁴⁸ Hierbei wurde der Übergang abgefedert: Im Übergangsjahr 2004 wurden nur 8.500 Euro Mitgliedsbeitrag fällig (Eurocities 2003: 39).

öffentlichen Körperschaften deutlich verbilligt, während die assoziierten Geschäftspartner mit einem Beitrag von über 10.000 Euro das Doppelte von dem bezahlen müssen, was sie die Netzwerkzugehörigkeit noch 2003 gekostet hat.

Die Erhöhungen der Beiträge sind innerhalb der Organisation nicht unumstritten und werden auf den Jahreskonferenzen oft kontrovers diskutiert. Insbesondere einige der deutschen Städte sind Gegner dieser Erhöhungen, und bezeichnen die Kosten für Eurocities als hoch und für die Stadt als durchaus relevant (I_BER 2003: 94, I_FRA 2003: 179, I_MÜN 2003: 47). In den anderen untersuchten Ländern Frankreich und Großbritannien stellt sich die Situation ganz anders dar. Dort werden die Beiträge mit den Kosten einer eigenen Niederlassung in Brüssel oder mit eingeworbenen EU-Geldern verglichen, und der Schluss gezogen, dass das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ bei Eurocities sehr gut sei. In den Städten beider Länder findet sich durchaus die Bereitschaft, noch wesentlich mehr für eine qualitativ hochwertige Lobbying-Organisation auszugeben (I_BIR 2004: 72, I_LIL 2004: 77, I_LIV 2004: 58, I_MAN 2004: 129).

Insgesamt lagen die Einnahmen von Eurocities aus den Mitgliedsbeiträgen 2001, einem Jahr, in dem die Organisation mit rund 300.000 Euro Minus abschloss, bei rund 1,02 Mio. Euro, 2002 bei 1,28 Mio. Euro, 2003 bei 1,47 Mio. Euro und 2004 bei rund 1,63 Mio. Euro. Die finanziellen Probleme konnten so in den Griff bekommen, und ab 2002 wieder ausgeglichene Haushalte vorgelegt werden. Gleichzeitig waren genug Ressourcen vorhanden, um im selben Zeitraum das Personal von 11, 5 Vollzeitstellen auf 16 zu erhöhen (Eurocities 2003: 34).

Andere Einkommen spielen neben den Mitgliedsbeiträgen nur eine untergeordnete Rolle. Neben Zinseinkommen in einer bestimmten Höhe (im hier erläuterten Zeitraum rund 30.000 Euro pro Jahr) sind von 2001 bis 2003 jährlich Beiträge von rund 50.000 Euro für Projektarbeit von Seiten der Europäischen Kommission verzeichnet, für das Jahr 2004 keinerlei Beiträge der EU (Zahlen aus Eurocities 2003: 3, 29). Durch die finanzielle Unabhängigkeit gegenüber der EU wird die Handlungsfreiheit der Organisation gegenüber der EU gesichert.

Auf der Ausgaben-Seite finden sich vor allem die Ausgaben für die Geschäftsstelle in Brüssel. Größte Position sind die Personalkosten, die von 2001 rund 0,73 Mio. Euro auf 2004 rund 1,08 Mio. Euro stiegen (ebd.). Hinzu kommen 2004 rund 280.000 Euro operationale Kosten, die vor allem aus laufenden Bürokosten und Mieten bestehen. Die Aktivitäten, die Eurocities im Rahmen seiner Organisationsziele durchführt, schlagen 2004 mit ca. 253.000 Euro zu buche. Diese Zahl setzt sich vor allem aus Ausgaben im Bereich Kommunikation mit rund 80.000 Euro, den Treffen der Eurocities-Gremien mit rund 175.000 Euro und „events & visibility actions“ mit rund 78.000 Euro zusammen. Des Weiteren wird in

diesem Zeitraum auch noch der Beitrag zu den Subnetzwerken Telecities und Access mit insgesamt rund 100.000 Euro ausgewiesen (ebd.: 29).

6.5 Struktur der Organisation

Im folgenden Abschnitt will ich näher auf die einzelnen Organisationsteile von Eurocities eingehen, die die Organisation entwickelt hat, um die Zusammenarbeit der Mitglieder im Sinne ihrer Ziele zu koordinieren. Das sind auf der politischen Ebene der Organisation vor allem die Generalversammlung, das Executive Committee bzw. Excom und das Präsidium sowie auf operativer Ebene vor allem die Eurocities Foren, die Arbeitsgruppen und die Geschäftsstelle in Brüssel.

6.5.1 Die Generalversammlung

Die Generalversammlung (engl. Annual General Meeting) ist das formal höchste Gremium des Vereins, „and holds the final decision making power of the association“ (Eurocities 1997: Art. 18). Sie wählt die politischen Gremien und den Präsidenten der Organisation, und hat exklusive Rechte in Bezug auf die Veränderung der Statuten oder die Auflösung Eurocities. Gemäß Art. 19 der Statuten (Eurocities 1997) findet sie mindestens einmal jährlich statt, wobei die Einladung an jedes Mitglied schriftlich und einen Monat im voraus zu erfolgen hat. Einberufen wird sie vom Executive Committee der Organisation oder von einem Fünftel ihrer Mitglieder. Den Vorsitz führt der Eurocities-Präsident, der zusammen mit dem Excom und der Geschäftsstelle für den Ablauf der Generalversammlung verantwortlich ist. Sie setzt sich aus der gesamten Mitgliedschaft von Eurocities zusammen, d.h. es werden alle oben erwähnten Status von Mitgliedern eingeladen.

Die Generalversammlung kann mit den Stimmen von einem zwanzigsten Teil ihrer Mitglieder jedwedes Thema auf ihre Tagsordnung setzen (Eurocities 1997: Art. 19). Alle Mitglieder können sich an den Diskussionen und Panels im Rahmen der Generalversammlung beteiligen, aktiv wahlberechtigt sind jedoch nur Voll- oder assoziierte Mitglieder, das heißt nur die Städte über 250.000 Einwohnern, wobei jedes Mitglied eine Stimme besitzt (vgl. Eurocities 2002: Abs. 2.2). Es gibt für die Mitglieder die Möglichkeit, sich bei den Abstimmungen vertreten zu lassen, wobei jedoch ein Mitglied jeweils nur ein anderes vertreten kann (Eurocities 1997: Art. 17). Als Vertretungsformular reicht ein Fax mit entsprechenden Angaben, das zwei Wochen vor Beginn der Generalversammlung beim Sekretariat eingegangen sein muss (Eurocities 2002: Abs. 2.3).

Entschieden wird in der Versammlung in der Regel mit der einfachen Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet der Präsident (Eurocities 1997: Art. 20).

Veränderungen der Statuten erfordern eine vorherige Ankündigung in der Einladung und eine Anwesenheit von zwei Dritteln der Mitgliedschaft, von denen dann wiederum zwei Drittel den Änderungen zustimmen müssen. Des Weiteren benötigen noch Ausschlüsse von

Mitgliedern (ebd.: Art. 8) eine Zweidrittelmehrheit. Finden sich weniger als zwei Drittel der Mitglieder zur der entsprechenden Sitzung ein, so kann eine weitere zu einem späteren Zeitpunkt einberufen werden. Bei dieser spielt die Anzahl der Anwesenden dann keine Rolle mehr. Sollen die Ziele der Organisation geändert werden, muss mit Einstimmigkeit entschieden werden. Es werden von allen Sitzungen Protokolle angefertigt, die den Mitgliedern auf Verlangen zugänglich gemacht werden müssen.

Neben diesen Pflichten wird der Generalversammlung vom Excom ein Jahresbericht über die geleisteten Aktivitäten sowie die geplanten Vorhaben (engl. „Annual Plan of Activities, Policies and the Budget“) der Organisation und des Sekretariats präsentiert, dieser diskutiert, und von der Versammlung mit einfacher Mehrheit abgestimmt (Eurocities 2002: Abs. 2.5). Dieses Verfahren ist nicht in den Statuten geregelt, sondern lediglich in den internen Regeln. Dennoch ist es für die demokratische Steuerung der Organisation von großer Bedeutung: Alle Entscheidungen, die das Excom für die Arbeit der Organisation trifft, werden so auf einer generellen Ebene ein Mal jährlich durch die Gesamtheit der Mitglieder legitimiert. Dies betrifft auch interne Reformprozesse der Organisation, die so einen demokratischen Diskussionsprozess durchlaufen. Zu ihren exklusiven Rechten gehört neben den bereits erwähnten noch:

- die Zustimmung zum jährlichen Budgetplan sowie die Entlastung des vergangenen Haushalts.
- Die Benennung oder Entlassung der Angehörigen des Executive Committees.
- Die Wahl des Präsidenten der Organisation auf Vorschlag durch das Excom (ebd.: Abs. 2.1 und 6.2).

Zusätzlich muss sie noch mehrere Entscheidungen des Excom bestätigen, u.a.:

- die Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Mitgliedes,
- Veränderungen der Internal Rules (Eurocities 2005a: Abs. 3.2.9), und
- den Ort und Zeit der nächsten Generalversammlung (ebd.: Abs. 3.2.7).

Darüber verabschiedet die Generalversammlung eine besondere „policy position“, eine offizielle politische Stellungnahme der Organisation, in Form einer so genannten Deklaration. Sie beinhaltet in der Regel einen aktuellen Bezug zu einer Entwicklung auf EU-Ebene und macht die Eurocities-Position dazu deutlich. Aufgrund der Legitimation durch alle Mitglieder hat sie ein höheres Gewicht als die „normalen“ politischen Positionen, die nur vom Excom entschieden werden. Sie wird insbesondere als Kommunikationsmittel nach außen, an die EU-Organe sowie die breite Öffentlichkeit geleitet.

Die Generalversammlung findet in der Regel im November und im Rahmen einer mehrtägigen Konferenz statt. Diese dauert drei bis vier Tage, von Mittwoch bis Samstag, und wird hauptsächlich von Eurocities und der Gastgeberstadt organisiert, die jährlich wechselt.

Die eigentliche Generalversammlung dauert ca. 3 Stunden, und besteht vor allem aus der Vorstellung der Jahresabschlussberichte von Schatzmeister, dem Brüsseler Büro und dem Präsidenten, der Vorstellung der Pläne für die kommenden Jahre, und anstehenden Wahlen. Daneben findet jedoch noch eine Vielzahl anderer Veranstaltungen statt. Zum Beispiel treffen sich in der Regel das Excom und die einzelnen Foren, es gibt Preisverleihungen, Ausstellungen, Workshops, Ortstermine zu bestimmten Best Practice-Beispielen sowie thematische Konferenzen zu Themen wie „Praxis der Stadtentwicklung“ oder „Rolle der Stadt in der EU-Politik“²⁴⁹. Bis 2005 gab es im Rahmen der Veranstaltungen noch die jährlichen Generalversammlungen der Subnetzwerke Access und Telecities, die in der Regel den ersten Tag, den Mittwoch, für ihre Veranstaltungen nutzten. Insgesamt sind zu den Veranstaltungen regelmäßig mehrere hundert Personen gemeldet.

Eurocities versucht, der Vielzahl von Veranstaltungen einen Rahmen zu geben, indem ein übergreifendes Thema festgelegt wird (I_LIV 2004: 120), mit dem dann auch die abschließende Deklaration in Zusammenhang steht. So stand die Generalversammlung 2003 in Porto beispielsweise unter der Überschrift „towards a better life in the cities“, und die 2004 in Wien unter dem Motto „gaining from visions – cities for a new perspective on social and economic prosperity“.

Allerdings darf die Generalversammlung aufgrund ihrer Größe in ihrer Rolle als Diskussions- und Willensbildungs-Forum für die Organisation nicht überschätzt werden. Um den Ablauf zu gewährleisten, sind die Tagesordnungspunkte trotz der oben angeführten Möglichkeit der Versammlung selbst, ihre Agenda zu verändern, weitgehend festgelegt. Die Veranstaltung hat einen straffen Zeitplan, Beiträge müssen bereits Monate vorher angemeldet werden, und der Raum für Diskussionen ist relativ knapp bemessen (I_BER 2003: 96). Wichtige inhaltliche Entscheidungen werden zum weit überwiegenden Teil schon vorab in der Organisation diskutiert und beschlossen, die Generalversammlung dient dann „nur“ noch zur offiziellen Bestätigung der Beschlüsse (I_LIV 2004: 124).

6.5.2 Das Executive Committee

Das Executive Committee, in der Regel²⁵⁰ Excom genannt, ist das höchste administrative Organ von Eurocities (Eurocities 1997: Art. 14)²⁵¹, sowie das wichtigste politische Entscheidungsorgan, soweit keine Rechte der Generalversammlung betroffen sind (I_LEI 2005: 99). Es besteht laut Statuten aus mindestens fünf und höchstens zwölf Mitgliedern.

Der Sitz im Excom ist unentgeltlich, aber mit einem höheren Mitgliedsbeitrag verbunden. Seine Mitglieder werden von der Generalversammlung gewählt. Bei der Wahl sollen Kriterien

²⁴⁹ Der Autor nahm an der Eurocities-Jahresversammlung 2003 in Porto teil.

²⁵⁰ In deutschen Publikationen wird das Gremium stellenweise als „Hauptlenkungsausschuss“ bezeichnet. Dieser Begriff findet allerdings selbst unter deutschen Eurocities-Mitgliedern keine Verwendung.

²⁵¹ Siehe <<http://www.eurocities.org/content/committee.php>>, 15.6.06.

wie die gute Mitarbeit in der Organisation oder eine geographische Balance beachtet werden (Eurocities 2002: Abs. 4.3). Die kandidierenden Städte müssen Vollmitglieder der Organisation sein, also in der EU oder der European Economic Area liegen (vgl. ebd.: Abs. 4.2 und siehe vorherigen Abschnitt 6.3.1). Sie werden für drei Jahre gewählt, es gibt die Möglichkeit zur Wiederwahl (Eurocities 1997: Art. 11). Pro Herkunftsland können höchstens zwei Städte im Excom sein. Als Excom-Mitglieder treten die jeweils führenden politische Repräsentanten einer Stadt auf, also Oberbürgermeister und Inhaber entsprechender Positionen, allerdings dürfen diese einen Verwaltungsangestellten ernennen, der sie in den Excom-Sitzungen vertreten kann und für sie stimmberechtigt ist.

Für die Besetzung des Excom hat sich ein Verfahren etabliert, dass in den internen Regeln niedergelegt ist (Eurocities 2002: Abs. 2.4): Es werden bei jeder jährlichen Generalversammlung jeweils ein Drittel der Excom-Mitglieder, also vier Sitze, neu gewählt. Alle Kandidaten-Vorschläge, die von mindestens zwei Mitgliedstädten unterstützt werden müssen, werden gleichzeitig und in geheimer Wahl abgestimmt. Hernach werden die Sitze des Excom anhand der Stimmenanzahl der einzelnen Kandidaten aufgefüllt, wobei die oben geschilderten Kriterien beachtet werden.

Das Excom trifft sich auf Antrag des Präsidenten oder zweier seiner Mitglieder, wobei ein Minimum von drei Sitzungen jährlich zu erfüllen ist. Eine davon muss zusammen mit den Vorsitzenden der weiter unten erläuterten Eurocities-Foren durchgeführt werden (Eurocities 1997: Art. 13 i.V.m. Eurocities 2003: Abs. 7.10). Bei dieser muss der Präsident anwesend sein (Eurocities 2005a: Abs. 3.4.4), ansonsten kann er sich vertreten lassen. Aus praktischen Gründen fällt diese Sitzung in der Regel mit der jährlichen Generalversammlung zusammen. Das Excom ist nur bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Mitglieder beschlussfähig. Die Mitglieder können sich gegenseitig Stimmen, allerdings nur jeweils eine, übertragen (Eurocities 1997: Art. 13). Entschieden wird mit einfacher Mehrheit, bei gleicher Stimmzahl entscheidet die Stimme des Präsidenten.

Die administrative Hauptaufgabe des Excom ist die Umsetzung und Ausführung des von der Generalversammlung beschlossenen „annual Eurocities work programme and provisional budget“, sowie die Vorbereitung des Entwurfs desselben für das nächste Jahr (Eurocities 2005a: Abs. 3.2). Außerdem überwacht und koordiniert es die Arbeit der verschiedenen Foren, Arbeitsgruppen und des Sekretariats. Darüber hinaus hat es noch folgende Aufgaben:

- Es entscheidet über die schriftlichen Mitgliedsanträge von Bewerbern, und legt diese bei positivem Bescheid der Generalversammlung zur Bestätigung vor.
- Es kann Mitglieder bei Verletzung der Statuten bis zu einer endgültigen Entscheidung der Generalversammlung suspendieren (Eurocities 1997: Art. 8).
- Es bestimmt aus seiner Mitte heraus einen Vorsitzenden, der in Abwesenheit des Präsidenten die Sitzungen leitet. Dieser Vorsitzende wurde im Verlauf der weiteren

Jahre durch den Vizepräsidenten ersetzt (Eurocities 2002: Abs. 6) (siehe folgenden Abschnitt 5.3).

- Es schlägt der Generalversammlung einen Kandidaten zur Präsidentenwahl vor, und sammelt dazu Vorschläge aus der Mitgliedschaft ein. In der Regel wird der amtierende Vizepräsident vorgeschlagen.
- Es entscheidet über alle finanziellen und geschäftlichen Angelegenheiten der Organisation, und ist gegenüber Dritten, z.B. Spendern oder öffentlichen Geldgebern, verantwortlich. Dies umfasst auch die Einrichtung des Sekretariats und die Ausgaben für die Tätigkeiten der Organisation (Eurocities 1997: Art. 14). Es stellt sämtliche Beschäftigten des Netzwerks ein, insbesondere den „chief executive officer“ (CEO) bzw. Generalsekretär der Organisation. Außerdem vertritt es Eurocities in gerichtlichen Angelegenheiten.
- Direkt im Anschluss an seine konstitutive Sitzung bestimmt es aus den eigenen Reihen den Sekretär und den Schatzmeister der Organisation (Eurocities 1997: Art. 13). Der Sekretär überwacht die Einhaltung der Statuten und der internen Regeln. Er leitet die Wahlen der Generalversammlung, insbesondere zum Excom, und zeichnet zusammen mit dem Präsidenten die Protokolle der Generalversammlung (Eurocities 2005a: Abs. 3.7). Der Schatzmeister ist für die Durchführung des jährlichen Budgets verantwortlich, erstattet dem Excom und der Generalversammlung über seine Tätigkeiten Bericht, und bittet im Namen des Excom die Generalversammlung um Entlastung (vgl. Eurocities 2005a: Abs. 3.6)²⁵².
- Es entscheidet laut Statuten über die Einrichtung oder Auflösung der dauerhaften thematischen Eurocities Committees bzw. Foren und der zeitlich befristeten Arbeitsgruppen (Eurocities 2002: Abs. 7.2). Allerdings ist es faktisch so, dass die Foren die Entscheidungen über die Einrichtung bzw. Auflösung einer Arbeitsgruppe selbst übernehmen. Die Auflösung eines Forum wiederum ist ein so tiefgreifender Eingriff in die Organisationsstruktur, dass bisherige Vorgänge dieser Art auch im Rahmen der jährlichen Pläne der Generalversammlung zur Entscheidung vorgelegt wurden (I_EUR 2005: 19, 34).
- Es repräsentiert die Organisation in ihren Außenbeziehungen, vor allem bei den Lobbying-Aktivitäten, wobei dem Präsidenten des Netzwerkes eine herausragende Stellung eingeräumt wird. Wenn es thematisch geboten ist, sollen des Weiteren die Vorsitzenden der übrigen Eurocities-Gremien einbezogen werden.

²⁵² Zur Unterstützung des Schatzmeisters bildet sich aus einigen Mitgliedern des Excom noch ein „Finance Committee to support the treasurer“. Diese Ämter müssen alle drei Jahre neu vergeben werden (Eurocities 2002: Abs. 5).

Neben diesen Aufgaben ist das Excom vor allem für die Erarbeitung und Verwendung von politischen Beiträgen durch Eurocities verantwortlich (I_BIR 2004: 69). Jede bislang von Eurocities veröffentlichte offizielle politische Stellungnahme bzw. Eurocities Positionspapier wurde vom Excom diskutiert und per Abstimmung beschlossen (Eurocities 2005a: Abs. 3.2.4). Neben den Sitzungen der politischen Ebene gibt es im Rahmen des Excom noch Treffen auf der Arbeitsebene, von den Verwaltungsmitarbeitern der Excom-Mitglieder. Sie finden in der Regel einen Tag vor der Sitzung der politischen Ebene statt, und bereiten deren Entscheidungen vor (I_LEI 2005: 51).

Die Mitgliedschaft im Excom ist, siehe Tabelle 5, mit einem deutlich höheren Mitgliedsbeitrag verbunden. Darüber hinaus steigt die Arbeitsbelastung einer Stadt, worauf später noch einmal zurückgekommen wird, deutlich an. Dennoch herrscht um die Sitze und Ämter in diesem Gremium eine hohe Konkurrenz. Als Begründung für einen Beitritt zum Excom ließen sich in allen von mir befragten Städten im Excom die gleichen Kernpunkte herausarbeiten: Zum ersten ist das der Gestaltungswille der Stadt: Das Excom ist die Stelle, wo letztlich über die politischen Positionen der Organisation entschieden wird, und der größte direkte Einfluss ausgeübt werden kann. Zweitens ist hier der Informationsfluss am dichtesten. An keiner anderen Stelle ist es für die Mitglieder von Eurocities so einfach, Informationen aus allen für sie interessanten Bereichen der Organisationstätigkeit abzuschöpfen (I_LYO 2004: 59). Als dritten Grund führten die Städte den Prestige-Gewinn an, der mit den Führungspositionen organisationsintern, vor allem aber auch über Eurocities hinaus zu erreichen ist. In allen drei Ländern spielen hier wettbewerbsorientierte Aspekte im internationalen Standortwettbewerb eine große Rolle. Durch die internationale Tätigkeit in Eurocities bekommt die Stadt Kontakt zu den entscheidenden Ebenen in der EU, nicht nur im politischen, sondern auch im ökonomischen und kulturellen Bereich (I_FRA 2003: 29, I_LYO 2004: 55). Die Städte wollen Innovationsfähigkeit, Offenheit und Beweglichkeit nach außen demonstrieren, sowie in den entsprechenden thematischen Veranstaltungen auch mit „Entscheidern“ aus Wirtschaft und anderen Politikbereichen zusammen kommen. Unter allen Excom-Mitgliedern bietet hier das Amt des Präsidenten bei weitem die größten Möglichkeiten (I_LEI 2005: 36, 57).

6.5.3 Der Präsident von Eurocities

Das Präsidium von Eurocities setzt sich aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, dem Schatzmeister und dem Sekretär der Organisation zusammen. Der Präsident von Eurocities nimmt insofern eine gesonderte Stellung ein, als er als einziger der eben genannten Personen nicht vom Excom aus den eigenen Reihen bestimmt, sondern direkt von der Jahresversammlung gewählt wird. Er muss (Ober-)Bürgermeister bzw. „leader of a city“ sein (Eurocities 2002: Abs. 3.1). Er wird direkt von der Generalversammlung nach Vorschlag durch das Excom für eine Amtsperiode von zwei Jahren gewählt. Die Wiederwahl ist maximal einmal möglich (Eurocities 1997: Art. 11, i.V.m. Eurocities 2002: Abs. 3), allerdings

wird von dieser Möglichkeit in der Regel kein Gebrauch gemacht. Seine Hauptaufgaben sind (vgl. Eurocities 2005a: Abs. 3.4):

- Der Vorsitz über die Sitzungen der Generalversammlung und des Excom.
- Die Leitung der Erarbeitung des „Eurocities annual work programme“.
- Die Berichterstattung über die Aktivitäten des Netzwerks vor der Generalversammlung.
- Die Repräsentation des Netzwerks nach außen, insbesondere bei so genannten „high level political events and conferences“ (Eurocities 2005a: Abs. 3.4.5).

Unterstützt wird der Präsident vor allem vom Vizepräsidenten, ein Amt, das erst 2002 und damit vergleichsweise spät formal eingeführt worden ist. Der Vizepräsident vertritt den Präsidenten in dessen Abwesenheit und nimmt alle Aufgaben wahr, die ihm dieser überträgt. Ähnlich wie bei der Troika in der EU-Ratspräsidentschaft soll dieses Amt den Kandidaten auf seine Aufgaben als späterer Präsident vorbereiten und die Kontinuität in der Führung sichern (vgl. Eurocities 2002: Abs. 6.1). Der Vizepräsident wird von den Mitgliedern des Excom aus den eigenen Reihen bestimmt, was in der Regel auch impliziert, bei der nächsten Wahl des Präsidenten der Wahlvorschlag des Excom für die Generalversammlung zu sein. Allerdings, so die IR, soll damit nicht die freie Entscheidung der Generalversammlung bei ihrer Wahl des Präsidenten beschnitten werden (Eurocities 2002: Abs. 6).

Die im vorangegangenen Abschnitt angesprochenen Vorteile, die eine Stadt von einem Sitz im Excom hat, gelten in ganz besonderem Maße für die Stadt, die das Präsidentenamt innehat, insbesondere was die Außendarstellung betrifft. Der Präsident des Netzwerkes „ist immer als Oberbürgermeister wahrnehmbar“ (I_LEI 2005: 57). Sowohl er persönlich als auch seine Stadt werden in herausragendem Maße öffentlich wahrgenommen. Der Präsident repräsentiert Eurocities vor allem bei bedeutenden Anlässen, wie z.B. bei großen Konferenzen oder Veranstaltungen wie dem erläuterten Strukturierten Dialog (siehe Abschnitt 5.1.1). Dadurch bekommen Städte wie Leipzig, Liverpool oder Lille einen Zugang zur EU-Ebene und ihren politischen Eliten, der ihnen sonst verschlossen bleibt (siehe folgenden Abschnitt 6.8).

6.5.4 Die Eurocities Foren

Eurocities hat sechs permanente Foren. Sie bilden die übergeordneten thematischen Einheiten, denen die einzelnen Arbeitsgruppen von Eurocities zugeordnet werden, und die über deren Einrichtung bzw. Auflösung entscheiden (I_LIV 2004: 78). Darüber hinaus wird auf Ebene der Foren abgestimmt, ob eine politische Vorlage einer Arbeitsgruppe an das Excom weitergereicht werden soll. Die Foren wurden vor allem in Bezug auf die Arbeit zu politischen

Themen in der Eurocities-Reform 2005 gestärkt und sind neben dem Excom die wichtigsten Entscheidungsebenen von Eurocities (I_EUR 2005: 14, I_LEI 2005: 73).

Der seit 2005 bestehende organisatorische Zuschnitt der Foren wurde von der Generalversammlung 2004 in Wien beschlossen (Leipzig 2004: 6). Bis dahin hießen diese Organisationsteile „permanent thematic committees“. Wie schon erwähnt, entwickelten sich zwei dieser Komitees im Laufe der 1990er Jahre zu relativ eigenständigen Subnetzwerken, die auch so auf der Eurocities-Internetseite bezeichnet wurden²⁵³. Das war zum einen das thematische Komitee „Transport“, welches sich zum Subnetzwerk „Car Free Cities“ entwickelte und 2002 in „Access“ umbenannt wurde²⁵⁴. Zum anderen war das das „Policy Forum for Technology“, welches zum Subnetzwerk „Telecities“ entwickelt wurde (I_MAN 2004: 122).

Beide Subnetzwerke etablierten sich als semi-eigenständige Organisationen, mit eigenen Satzungen, Gremien, Logos, Internetauftritten²⁵⁵ und Mitgliedschaften. Einer der gravierendsten Unterschiede war die Aufnahme von Städten unter 250.000 Einwohnern als Vollmitglieder, darüber hinaus wurden öffentliche oder private Unternehmen in die Subnetzwerke eingebunden (I_MAN 2004: 124).

Allerdings waren die Subnetzwerke weiterhin mit Eurocities verknüpft. Dies drückte sich nicht nur dadurch aus, dass ihre jährlichen Generalversammlungen im Rahmen der Eurocities-Generalversammlungen stattfanden²⁵⁶, und bei Veranstaltungen u.a. per Logo auf die Verknüpfung hingewiesen wurde, sondern auch dadurch, dass im Sekretariat von Eurocities Mitarbeiter Access und Telecities zugeordnet wurden, und Eurocities die beiden Subnetzwerke nicht unerheblich unterstützte. Vor allem wegen der finanziellen Verflechtungen (siehe Abschnitt 6.4) existierten die beiden Subnetzwerke nie als vollständig „separate legal structures“ (I_MAN 2004: 124, 126, I_LEI 2005: 72).

Die intransparente Verflechtung der verschiedenen Organisationsteile verursachten im Laufe der Zeit zunehmende Probleme. Zu den direkten Kosten, die Eurocities aufgrund der finanziellen Zuschüsse zu tragen hatte, kam noch ein steigender Verwaltungsaufwand, denn auch die Subnetzwerke wuchsen über die Jahre kontinuierlich. Diese Entwicklung paralleler Organisationsstrukturen führte vor allem im Brüsseler Büro von Eurocities zur Doppelung bestimmter Arbeiten (z.B. bei den Jahresberichten oder der Organisation der Versammlungen). Des Weiteren entwickelten die beiden Subnetzwerke sehr starke eigene Identitäten, so dass deren Aktivitäten von Dritten nicht immer als Leistungen von Eurocities

²⁵³ Siehe <http://www.eurocities.org/_about/actors/edurc.asp>, 4.5.2005.

²⁵⁴ Siehe <<http://www.eurocities.org/news?id=20>>, 11.2.02.

²⁵⁵ Access war unter der Adresse <<http://www.access-eurocities.org>>, Telecities unter <www.telecities.org> zu finden. Beide Internet-Adressen führen 2006 direkt zur Eurocities-Startseite.

²⁵⁶ Wie weiter oben schon erwähnt in der Regel einen Tag vor der AGM von Eurocities, und in der selben Stadt. Z. B. fanden am 26.11.2003 die Telecities AGM von 9.30 bis 12.30, und die Access AGM von 16. bis 18.00 Uhr statt. Die Eurocities AGM begann am 27.11. Der Autor nahm an der Eurocities AGM in Porto sowie an der Telecities AGM beobachtend teil.

rezipiert wurden (I_LEI 2005: 72). Außerdem engagierten sich viele Mitglieder nur in diesen Subnetzwerken, und traten in Eurocities selbst kaum in Erscheinung. Und schließlich behinderte diese Struktur die Entwicklung gesamtorganisatorischer Konzepte und Strategien, was vor allem im Lobbying-Bereich Probleme verursachte (ebd.: 71).

Aus diesem Grund bestand ein Teil der Organisationsreform 2005 darin, die beiden Subnetzwerke stärker in die Mutterorganisation zurück zu binden. Sie wurden als erkennbar eigenständige Subnetzwerke aufgelöst, und zurück auf die Ebene der Eurocities thematischen Komitees geführt, die zeitgleich in Eurocities Foren umbenannt wurden (I_MAN 2004: 145, I_EUR 2005: 22). Als Kompromiss²⁵⁷ an die eigenständigen Strukturen blieben die Subnetzwerks-Namen in den Foren-Namen erhalten. Des Weiteren wurden die Mitgliederstatus von Eurocities durch die Einführung des in Abschnitt 6.3.3 bereits erläuterten Partner-Status so angepasst, dass kleinere Städte bzw. private und öffentliche Unternehmen, die sich sehr stark in Access oder Telecities engagiert hatten, sich auch weiterhin an Eurocities binden konnten (I_EUR 2005: 24). Sämtliche Mitglieder der Partner-Status, gleich welcher Körperschaftsform, waren 2004 noch Mitglieder in einem der Subnetzwerke gewesen, denen im Zuge der Umstrukturierung diese neuen Mitgliedschaften angeboten wurden. Letztlich sind die assoziierten Partner, wie oben ausgeführt, allerdings nicht Mitglieder des Gesamtnetzwerkes, sondern nur von den Foren, für die sie bezahlen.

Seit 2005 weist das Netzwerk sechs permanente thematische Foren auf, die auch zum ersten Mal in den internen Regel Erwähnung finden (Eurocities 2005a: Abs. 4)²⁵⁸:

- Social Affairs Forum
- Economic Development Forum
- Environment Forum
- Culture Forum
- Knowledge Society Forum - Telecities
- Mobility Forum – Access

Darüber hinaus gibt es noch ein siebtes „Forum“: Einige Arbeitsgruppen innerhalb von Eurocities beschäftigen sich themenunabhängig mit generelleren politischen Inhalten wie Aspekten der interkommunalen Kooperation, der Rolle der lokalen Ebene im EU-Politikprozess oder der Beziehungen von EU-Städten zu Städten außerhalb der EU und Europas. Diese Arbeitsgruppen werden in der so genannten Participation and Cooperation Pillar (ebd.: Abs. 4.1) zusammengefasst, welche direkt dem Excom zugeordnet ist. Für die

²⁵⁷ Es gab zum Teil heftige Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung dieser Umstrukturierung. Dies betraf vor allem die Zukunft der kleinen und mittleren Städte in der Mitgliedschaft der Subnetzwerke, die Verwendung der Foren-bezogenen finanziellen Beiträge der Mitglieder mit Partner-Status im Rahmen des Eurocities-Gesamtbudgets sowie den Umgang mit den Namen der Subnetzwerke als, besonders im Falle von Telecities, europaweit etablierte Marken.

²⁵⁸ Siehe <<http://www.eurocities.org/content/activities/menu.php?page=forums#>>, 15.6.06.

Arbeitsgruppen in der Participation and Cooperation Pillar übernimmt das Excom die Aufgaben, die den Foren zukommt (I_EUR 2005: 44).

Vergleicht man die Anzahl und Titel der Foren, so fällt auf, dass die ersten vier Foren im Großen und Ganzen den oben in Abschnitt 6.2 erläuterten vier „Hauptdimensionen“ entsprechen. Des Weiteren passen die Arbeitsgruppen der so genannten Pillar in die der fünfte „Hauptdimension“ „participation and cooperation“. Lediglich die beiden Foren, die sich zu Subnetzwerken herausgebildet hatten, Access und Telecities, bilden keine eigene „Hauptdimension“, sondern nur ein Organisationsziel auf der Ebene der „strategic objectives“ (siehe Abschnitt 6.2) ab. Auch diese Konstruktion kann durchaus als Teil des Kompromisses zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb der Organisation gewertet werden: die „Zentralisierer“ wollten die Eigenständigkeit der Subnetzwerke möglichst weit, auf die Ebene von „strategic objectives“ bzw. Arbeitsgruppen zurückfahren, während es vor allem innerhalb der Subnetzwerke Stimmen gab, sie als „eigene Marke“ neben Eurocities oder gar vollständig autonom weiter zu führen. Stellt man sich die Organisation als hierarchisches Schema vor, stellt die Ebene der Foren die Mitte zwischen Arbeitsgruppen und Leitungsebene dar. Darüber hinaus gab es noch ein historisches Argument für diese Lösung: Beide Subnetzwerke haben in den 1990ern als Eurocities-Foren (damals noch „thematic committees genannt“) begonnen.

Ordentliche Mitglieder von Eurocities können an jedem Forum teilnehmen und genießen dort die vollen Rechte. Mitglieder mit Partner-Status nur an denen, für die sie bezahlen. Die Teilnahme muss dem Leitungsgremium des Forums (siehe weiter unten) angezeigt werden, welches dieses prüft, und zur Bestätigung dem Excom vorlegt (Eurocities 2005a: Abs. 1.2.3). Darüber hinaus ergeben sich weitere Unterschiede: assoziierte Partner, also öffentliche Körperschaften, können Leiter einer Arbeitsgruppe und Vizevorsitzender eines Forums werden, aber nicht Forumsvorsitzender. Die assoziierten Geschäftspartner haben lediglich die Möglichkeit, in einer Arbeitsgruppe den Vizevorsitzenden zu stellen, alle anderen Leitungspositionen bleiben ihnen verschlossen (Eurocities 2005a: Annex S. 10).

Ausscheiden können alle Forumsteilnehmer zu jeder Zeit, sind jedoch angehalten, dies dem Forums-Vorsitzenden schriftlich anzuzeigen.

Alle Wahlen bzw. Entscheidungen im Forum werden in geheimer Wahl bei einfacher Mehrheit entschieden (Eurocities 2005a: Abs. 4.3 und 4.4), hierbei haben sowohl die Mitglieder als auch die Partner volles Stimmrecht (Eurocities 2005a: Annex S. 10).

Der Vorsitz bzw. die „lead city“ sowie der Vizevorsitzende eines jeden Forums wird für eine Amtsperiode von einem Jahr aus seinen Mitgliedern heraus gewählt. Dies sollte möglichst kurz vor der Generalversammlung geschehen, bei der dann die neuen Amtsinhaber der

Gesamtorganisation angezeigt werden. Die Wiederwahl ist ein Mal möglich. Hierbei soll wiederum auf das so genannte „geographische Kriterium“ geachtet werden (Leipzig 2004: 31): Wie alle anderen Gremien von Eurocities sollen auch die Lenkungsausschüsse der Foren mit Städten aus unterschiedlichen Herkunftsländern besetzt werden.

Zu den Aufgaben vom Vorsitzenden und dem Vizevorsitzenden gehört (Eurocities 2005a: Abs. 4.4.3):

- die Ausführung der Beschlüsse des Forums-Leitungsgremiums.
- Die Berichterstattung über die Arbeit von Forum und Arbeitsgruppen gegenüber dem Excom und die Teilnahme an entsprechenden Treffen.
- Die Organisation von bis zu drei thematisch orientierten Seminaren pro Jahr, wobei das von der Generalversammlung beschlossene jährliche Eurocities-Arbeitsprogramm inhaltlich berücksichtigt werden soll.
- Die Ausarbeitung von Tagesordnungen für die Sitzungen des Forums sowie der Protokolle, dies in Zusammenarbeit mit dem zuständigen „policy officer“ (siehe folgenden Abschnitt 6.5.6) im Brüsseler Eurocities-Büro.
- Die Überwachung der entsprechenden Teile der Eurocities-Internet-Seiten.

Vizevorsitzender und Vorsitzender bilden zusammen mit den Leitern der zum Forum zugeordneten Arbeitsgruppen das Leitungsgremium des Forums. Dieses trifft sich mindestens drei Mal im Jahr (Eurocities 2005a: Abs. 4.5). Es soll die organisatorischen Funktion des Forums und die inhaltliche Qualität seiner Arbeit sichern. Zu seinen Aufgaben gehört unter anderem die Entscheidung über Gründung oder Terminierung der Arbeitsgruppen, sowie deren Integration in das Forum und in das jährliche Eurocities-Gesamtkonzept. Des Weiteren sind sie vor allem für die Herausfilterung politisch relevanter Inhalte zuständig, die über die Ebene des interkommunalen Austausches von technischem Wissen und Best Practice hinaus eine allgemeine politische Bedeutung auf EU-Ebene haben (I_LIV 2004: 78, Leipzig 2004: 31).

6.5.5 Die Eurocities Arbeitsgruppen

Die grundsätzlichen Arbeitseinheiten von Eurocities sind die Arbeitsgruppen bzw. „working groups“ (I_LIV 2004: 148, I_EUR 2005: 14). Sie bilden sich mehr oder weniger ad hoc zu einem bestimmten Thema, das mehrere Städte interessiert und sollten zeitlich befristet sein (I_LIL 2004: 139). Ihr Anfang kann darin bestehen, dass eine Stadt ein bestimmtes Thema bearbeiten möchte, und innerhalb des Netzwerkes nach Mitstreitern sucht, oder sich aus einem bereits bestehenden Zusammenhang, wie etwa einem Workshop oder einem Projekt, längerfristige Verbindungen ergeben. Darüber hinaus werden Arbeitsgruppen auch vom Excom und dem Brüsseler Büro aus initiiert, z.B. um sich eines Themas anzunehmen, zu dem die EU-Kommission eine Konsultation oder einen Entwurf angekündigt hat.

Jede Arbeitsgruppe wird von einer „lead city“ geleitet, die zusammen mit einem „policy officer“ bzw. „project manager“ (siehe folgenden Abschnitt 6.5.6) aus dem Brüsseler Büro die Treffen und Aktivitäten der Arbeitsgruppe organisiert und die Ergebnisse aufbereitet (I_FRA 2003: 102,104). Das Brüsseler Büro und die „lead cities“ achten gemeinsam darauf, dass bereits in einer Arbeitsgruppe das „geographische Kriterium“ beachtet wird.

Da die Mitglieder bei der Gründung der Arbeitsgruppe bis zur Reform 2005 vergleichsweise frei handeln konnten, entstanden im Laufe der Jahre sehr viele. 2004 ging die Organisation selbst von ca. 50 Arbeitsgruppen aus (vgl. Eurocities 2004: 5, 30), die im Rahmen von Eurocities und seinen Subnetzwerken aktiv waren. Darunter befanden sich welche, deren Zuordnung zu einem der damals so genannten „thematic committees“ nicht klar war, womit auch nicht geregelt war, durch welchen Mitarbeiter des Brüsseler Büros sie zu betreuen waren (I_FRA 2003: 100, I_MÜN 2003: 79). Darüber hinaus war für das Büro nicht immer eindeutig, welche Arbeitsgruppe aktiv war, pausierte, oder sich ganz aufgelöst hatte (I_EUR 2005: 35-40). Auch die multinationale Zusammensetzung und die Rotation der Führungspositionen waren nicht immer gegeben

Im Zuge der Netzwerkreformen wurde deshalb ein formellerer Rahmen geschaffen, der die Entstehung und Arbeit der Arbeitsgruppen regelt. Zudem sollte in jeder Arbeitsgruppe, ohne das technische Niveau zu senken, darauf geachtet werden, die „politische Dimension“ eines Themas besser herauszuarbeiten (I_LIL 2004: 140).

Die Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure und Gremien innerhalb des Netzwerkes wurden gestrafft und in den internen Regeln niedergelegt. Der Unterschied zwischen den internen Regeln von 2002 und denen von 2005, also vor und nach der Reform, ist gerade hier deutlich: Sowohl Aufgabenbeschreibung der „policy officer“ in der Brüsseler Geschäftsstelle wie auch die der Foren und Arbeitsgruppen fanden erst in die IR 2005 Eingang (vgl. Eurocities 2002: und, 2005a). Eine Arbeitsgruppe in Gründung muss sich demnach einem Forum zuordnen, und beim dortigen Leitungsgremium einen Antrag einreichen. Dieser wird geprüft, und mit der Annahme wird die Arbeitsgruppe organisationsintern formal konstituiert²⁵⁹. Bereits bei der Gründung einer Arbeitsgruppe wird auf das „geographische Kriterium“ geachtet (I_EUR 2005: 122), die konkrete Anforderung ist eine „Mindestanzahl von fünf Städten aus mindestens vier verschiedenen Ländern“ (I_EUR 2005: 30-34). Insofern ist bereits auf dieser Ebene die Transnationalität der Positions-Entwürfe gegeben, wenn vielleicht, in Abhängigkeit der Größe der Arbeitsgruppe, auch noch nicht von tatsächlich europaweitem Zuschnitt.

Um den Aufbau der Arbeitsgruppen, die Planung ihrer Arbeit und die Genehmigung durch die Forumsleitung zu vereinfachen, wurde ein Standardformular entwickelt, das so genannte

²⁵⁹ Eine Ausnahme bilden die Arbeitsgruppen der Participation and Cooperation Pillar: Wie oben erwähnt, sind diese direkt dem Excom unterstellt (I_EUR 2005: 44).

„Eurocities working group template“²⁶⁰, welches von der „lead city“ einer Arbeitsgruppe ausgefüllt, und dem Leitungsgremium des Forums im Rahmen der Jahresplanung vorgelegt werden muss. Es erfordert in tabellarischer Form die Angabe des zuständigen Forums, sowie die Kontaktdaten der „lead city“ und der dort zuständigen Person sowie eine Liste der anderen Teilnehmer. In Bezug auf die interne Verknüpfung enthält dieses Formular Fragen nach den Zielen der Arbeitsgruppe, welchem der oben erläuterten strategischen Ziele sie sich zuordnet, und welche Verknüpfungen mit anderen Organisationsteilen von Eurocities („synergies with other forums“) geplant sind. Des Weiteren werden eine Beschreibung der „practical actions to be implemented“ inklusive Zeitplan verlangt und die Erwartungen an das Brüsseler Büro abgefragt. Zwei der bemerkenswertesten Punkte sind Angaben darüber, wie die Ergebnisse der Arbeitsgruppe genutzt bzw. verbreitet werden („dissemination of outcomes“) sowie von Kriterien zur Evaluation („success criteria to evaluate the activities of the WG“)²⁶¹.

Ergänzend zu diesen Richtlinien wurden auch die Aufgaben und Zuordnungen innerhalb des Brüsseler Büros transparenter gemacht, und durch eine Trennung der Mitarbeiter zwischen „policy officer“ und „project manager“ klarere Zuständigkeiten aufgebaut (siehe folgenden Abschnitt 6.5.6). Darüber hinaus wurden die Berichtspflichten erweitert und standardisiert: Die Arbeitsgruppe ist in ihren Aktivitäten gegenüber dem Forum, dieses gegenüber dem Excom und dieses gegenüber der Generalversammlung verpflichtet. Das Brüsseler Büro, insbesondere in Person der „policy officer“ und des Communication Departments, soll diesen Informationsfluss unterstützen (Eurocities 2005a: Abs. 6.2.7).

Eine Liste der im Juni 2006 bestehenden 39 Arbeitsgruppen, zugeordnet zu den Foren, ist in Anhang III zu finden. In Kapitel 3 wurden mehrere Bereiche von EU-Politik dargestellt, vor allem aus der EU-Wettbewerbs- und der EU-Kohäsionspolitik, die eine direkte Auswirkung auf die europäischen Städte haben. Ich möchte im Folgenden anhand ausgewählter Arbeitsgruppen von Eurocities zeigen, wie sich diese EU-Politikbereiche in der Organisation widerspiegeln. Im Bereich der Wettbewerbs- und Vergabepolitik sind dies vor allem die Arbeitsgruppen:

- Services of General Interest (Economy Forum)
- Responsible Procurement and Consumption (Economy Forum)

Im Bereich der Kohäsionspolitik sind dies vor allem die Arbeitsgruppen:

- Cohesion Policy (Economy Forum)
- Financial Incentives (Economy Forum)
- Social Inclusion (Social Affairs Forum)

²⁶⁰ Dem Autor standen die „templates“ von sechs Arbeitsgruppen aus dem Jahr 2005 zur Verfügung.

²⁶¹ Allerdings muss hier einschränkend hinzugefügt werden, dass von den sechs derartigen Konzepten, die mir vorlagen, die Mehrheit diesen Punkt nicht ausgefüllt hat.

Sowie übergreifend zur Rolle der lokalen Ebene und insbesondere der Städte in den Politikprozessen auf europäischer Ebene die Arbeitsgruppen:

- Governance (Cooperation Pillar)
- Lisbon Strategy (Cooperation Pillar)

Darüber hinaus sei noch die Arbeitsgruppe Urbact (Economy Forum) erwähnt, die sich ganz konkret auf ein spezielles Förderprogramm der EU richtet: Die Gemeinschaftsinitiative Urban, welche in Abschnitt 3.4.2.3 vorgestellt wurde.

Auf eine der Arbeitsgruppen will ich nun exemplarisch genauer eingehen, um die obigen Ausführungen etwas zu erläutern. Dies ist für das Verständnis von Eurocities als Interessenorganisation insofern wichtig, als die Arbeitsgruppen die Basis-Arbeitseinheit von Eurocities sind, und die politische Positionen Eurocities' in der Regel hier ihren Ausgangspunkt haben.

- **Ein Beispiel: Die Arbeitsgruppe Services of General Interest**

Die Arbeitsgruppe „Services of General Interest“ besteht seit Ende der 1990er Jahre. 2005 war die „lead city“ die Stadt Leipzig, und sie hatte 20 Mitglieder aus elf verschiedenen Staaten der EU und der European Economic Area (Eurocities 2004c). Die Arbeitsgruppe ist innerhalb von Eurocities dem Economic Forum zugeordnet, und arbeitet insbesondere zum strategischen Ziel „promote access for all to high quality services“ (siehe Abschnitt 6.2). Konkrete Themen der Arbeitsgruppe sind u.a.:

- Die Gewährleistung von qualitativ hochwertigen Dienstleistungen der Daseinsfürsorge für die Einwohner der Städte, die preisgünstig und zuverlässig verfügbar sind, und den Grundsätzen von Nachhaltigkeit, Wirtschaftlichkeit und Solidarität genügen sollen.
- Die entsprechenden Entscheidungen verbleiben gemäß den Prinzipien der Subsidiarität und der lokalen Selbstverwaltung auf der lokalen Ebene, „including whether or not to tender out these services“ (Eurocities 2004c: Abs. 4).
- Die stärkere Einbringung von sozialen und ökologischen Belangen in die EU-Wettbewerbspolitik und den europäischen Binnenmarkt.
- Die Arbeitsgruppe setzt sich dafür ein, dass bereits liberalisierte Sektoren in Bezug auf die in Spiegelstrich eins genannten Qualitäts-Merkmale eingehend untersucht werden, bevor weitere Sektoren liberalisiert werden.

Im Konzept einer Arbeitsgruppe müssen auch die Querverbindungen innerhalb von Eurocities und zu dritten Organisationen angerissen werden. In diesem Falle wird unter anderem auf Verbindungen zum Eurocities Social Affairs Forum (gemeinsame Beobachtung

der Sektoren der Wasser und Abfall) und dem Eurocities Mobility Forum (gemeinsame Beobachtung der gegenwärtigen Diskussionen von neuen Politik-Entwürfen in diesem Sektor) verwiesen. Darüber hinaus werden weitere Arbeitsgruppen, unter anderem die Lisbon Working Group erwähnt, mit der man gemeinsam Beiträge zur Rolle des Binnenmarktes im Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie der EU erarbeiten will. Der Austausch mit diesen Eurocities-Gremien soll über gemeinsame Sitzungen sowie durch „contacts between the relevant policy officers“ erreicht werden (ebd.: Abs. 6).

Bezüglich der externen Beziehungen wird auf verschiedene andere NGOs sowie explizit auf die EU-Organe EU-Kommission, Europäisches Parlament und AdR verwiesen.

Im Bereich „practical actions“ zeigt die Arbeitsgruppe konkrete Maßnahmen auf, die sie durchführen will (ebd.: Abs.7). Diese lassen sich in Aktionen, die nach innen gerichtet sind, und Aktionen, die sich an außenstehende Akteure richten, unterscheiden. Nach innen gerichtete Ziele sind:

- Verabschiedung eines offiziellen Positionspapiers zum Thema Dienstleistungen der Daseinsfürsorge durch Eurocities 2005. Hierbei sollen insbesondere die Kriterien zur Definition von eben diesen Dienstleistungen weiter entwickelt werden.
- Förderung des Erfahrungsaustausches im Bereich von „public private partnerships“ (PPP), mit Blick auf das Grünbuch der EU-Kommission zu diesem Thema.
- Ein Input für die Lisbon Working Group.
- Die Erarbeitung einer Stellungnahme von Eurocities zum Thema Wassermanagement sowie die Förderung des Austausches von „good/bad practice“ (ebd.: Abs.7) in diesem Bereich. Hierzu soll insbesondere auf die Ergebnisse eines entsprechenden Workshops im Rahmen der Generalversammlung 2004 in Wien zurückgegriffen werden.
- Förderung der Umsetzung der neuen Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungen unter den Eurocities Mitgliedern.

Die extern orientierten Maßnahmen konzentrieren sich sehr stark auf die EU-Kommission und das Europäische Parlament:

- Die Arbeitsgruppe will die Position der Städte in die fortlaufende allgemeine Diskussion zu den Dienstleistungsrichtlinien einbringen.
- Sie beabsichtigt, die seinerzeit neu ins Amt gekommene EU-Kommission vom Reformbedarf insbesondere im Bereich der Dienstleistungen der Daseinsfürsorge überzeugen.

- Mit Blick auf die im Juni 2005 erwartete Mitteilung der Kommission über die „social services of general interest“ soll im Vorfeld ein Input, und nach der Veröffentlichung der Mitteilung eine Reaktion von der Arbeitsgruppe erstellt werden.
- Die laufende Diskussion um die Mitteilung der EU-Kommission zur staatlichen Hilfe für Dienste der allgemeinen Daseinsfürsorge auf europäischer Ebene soll beobachtet werden.
- Sie plant, den Bericht der EU-Kommission über die öffentlichen Konsultationen zum Grünbuch zu PPPs bearbeiten.
- Die Arbeitsgruppe will eine Reaktion auf einen Untersuchungsbericht der EU-Kommission über den Wasser-Sektor erarbeiten.
- Es ist ein Input für die Stellungnahme des Europäischen Parlamentes zum Entwurf der EU-Kommission zur Dienstleistungs-Richtlinie beabsichtigt. Hierbei wird der Rapporteur des Parlaments als Ansprechpartner herausgehoben: „the working group supports the rapporteur with concrete examples from the local level“ (ebd.: Abs. 7).
- Außerdem plant sie ein Input für die Stellungnahme des Europäischen Parlamentes zum Weißbuch der EU-Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Für die einzelnen Maßnahmen ist ein Zeitplan angegeben, der sich vor allem an den jeweiligen Veröffentlichungsterminen der oben genannten Papiere der EU-Kommission oder den Abgabeterminen für die Einreichung von Konsultationsbeiträgen richtet. Herauszustreichen ist, das für Ende 2005 ein „re-assessment of mandate and need of working group on services of general interest“ eingeplant ist.

Unter dem Punkt „dissemination of outcomes“ wird zum einen auf die Teilnahme an Konferenzen und Seminaren inner- und außerhalb von Eurocities verwiesen, zum anderen werden konkret („16. Februar 2005: hearing at the European Parliament on local services of general interest“) oder allgemein („meeting with European Parliament rapporteurs“) Veranstaltungen aufgeführt, auf denen die Arbeitsgruppe ihre Ergebnisse und Policy-Vorschläge vorstellen und in die Diskussionen einbringen will (ebd.: Abs. 10).

Letzter Punkt des Standard-Formulars ist der Abschnitt „expected support from the Brussels office“. Hier erwartet die „lead city“ Leipzig „preparation and coordination of meetings, statements and lobby actions in cooperation with working group chair“ (ebd.: Abs. 12).

6.5.6 Das Brüsseler Büro von Eurocities

Das Brüsseler Büro von Eurocities findet in den Statuten von 1997 nur insofern eine Erwähnung, als der Sitz der Organisation auf Brüssel festgelegt wird (Eurocities 1997: Art. 2). Den Leiter des Büros, den „chief executive officer“ (CEO), bestellt das Excom. Laut internen Regeln von 2002 sind CEO und das Büro „responsible for the day-to-day running of the association, and for establishing and maintaining contact with the European institutions“

(Eurocities 2002: Abs. 8.1, siehe auch Eurocities 2005a: Abs. 6). Eine weitere Hauptaufgabe des Brüsseler Büros ist die Betreuung der internen und externen Kommunikation der Organisation. Im Rahmen der internen Kommunikation soll vor allem der Austausch zwischen Excom, den thematischen Foren und den Arbeitsgruppen gefördert werden, um Synergien auszunutzen und integrierte Politikansätze zu ermöglichen. Bei der externen Kommunikation konzentriert sich das Büro gemäß der organisationellen Ausrichtung vor allem auf die EU-Organe, richtet sich aber auch an die Presse sowie andere Organisationen der lokalen und regionalen Ebenen.

In seinen Aufgaben ist das Büro direkt dem Excom gegenüber verantwortlich, in finanziellen Angelegenheiten insbesondere dem Schatzmeister, und dadurch letztlich auch der Generalversammlung. Es legt dem Excom einen jährlichen Bericht über die Aktivitäten der Organisation vor, der die Grundlage für den Bericht des Präsidenten gegenüber der Generalversammlung bildet.

Insgesamt sind im Brüsseler Büro 2006 rund 25 Personen angestellt und, neben CEO und dessen Assistenten, auf vier Abteilungen verteilt²⁶²:

- das Communications Department: hier finden sich fünf Mitarbeiter, die für die Betreuung der internen und externen Kommunikation, für große Veranstaltungen und für das Internet zuständig sind.
- Das Policy Development Department: es besteht aus neun Personen, darunter drei Praktikanten. Die meisten der Personen sind „policy officer“, und im Rahmen dieser Aufgabe für jeweils eines der Eurocities-Foren zuständig.
- Das Projects Department: hier arbeiten sechs Mitarbeiter, so genannte „project manager“, die jeweils für die konkreten Projekte innerhalb eines Forums zuständig sind.
- Das Finance, Human Ressources and Office Management Department, das mit fünf Personen, darunter ein Praktikant, Aufgaben wie die Buchhaltung, Verwaltung und Sekretariatsarbeiten ausführt.

In den internen Regeln von 2005 sind erstmals auch die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der „policy officer“, also des Mitarbeiterstabes erläutert, der an den politischen Inhalten in der Organisation arbeitet. Das sind vor allem (Eurocities 2005a: Abs. 6.2):

- der Besuch von drei Treffen eines Forums pro Jahr,
- der Besuch der ersten Treffen von vier neuen Arbeitsgruppen im Forum,
- die Unterstützung der Foren und Arbeitsgruppen bei ihrer internen Arbeit, wie der Erstellung von Arbeitsprogrammen und Tagesordnungen. Die „policy officer“ leisten dabei nicht nur organisatorische Unterstützung, sondern bearbeiten auch inhaltliche

²⁶² Angaben von <<http://www.eurocities.org/content/staff.php>>, 16.6.06.

Fragen. Hierbei wird besonders herausgehoben, dass die „policy officer“ auf die Erstellung von „policy statements“ achten (ebd.: Abs. 6.2.5).

- Die Unterstützung der Foren und Arbeitsgruppen bei ihrer externen Arbeit, insbesondere beim Aufbau von Kontakten zu den EU-Organen.
- In Zusammenarbeit mit dem Communications Department gewährleisten sie einen adequate Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Ebenen und Gremien der Organisation.

Diese nachträgliche Festschreibung der Aufgaben der Mitarbeiter war Teil der Umstrukturierungsmaßnahmen. Dadurch wollte Eurocities die internen Abläufe verbessern und die Zuständigkeiten innerhalb der (Büro-)Organisation klären. Des Weiteren sollte die Möglichkeit des Brüsseler Büros gesteigert werden, nicht nur operationelle oder auf ein bestimmtes konkretes Problem bezogene Arbeit innerhalb der Eurocities-Arbeitsgruppen zu leisten, sondern auch übergeordnete politische oder strategische Ziele zu verfolgen (I_EUR 2005: 72). Um dies gewährleisten zu können, wurde die Anzahl der Gremien, die ein „policy officer“ zu betreuen hat, wie beschrieben, auf in der Regel ein Forum und vier bis fünf zugehörige Arbeitsgruppen beschränkt (ebd.: 64).

Das Brüsseler Büro wird bei der Ausführung der organisationsübergreifenden Koordinationsaufgaben vor allem von der Eurocities Cooperation Platform unterstützt, die ebenfalls mit der Reform 2005 in die internen Regeln integriert wurde (Eurocities 2005a: Abs. 5). Diese Plattform, die weniger inhaltlichen, sondern administrativen bzw. organisatorischen Aufgaben nachkommen soll, setzt sich neben Vertretern aus dem Brüsseler Büro aus den jeweiligen „Eurocities contact officer“ (ebd.: Abs. 5) der Mitgliedstädte zusammen:

Alle Mitgliedstädte müssen in ihrer Verwaltung einen so genannten „Eurocities contact officer“ identifizieren, der innerhalb des Netzwerks als „interface“ (I_LIL 2004: 59) zwischen den Politikern und der Verwaltung seiner Stadt und Eurocities dient. Sie sind die ersten Ansprechpartner für Anfragen aus Eurocities, sei es aus einer Mitgliedstadt oder eines Eurocities-Mitarbeiters, um in der betreffenden Stadt an die richtigen Kontakte zu kommen. Ebenso dienen sie als erste Ansprechpartner für die eigene Verwaltung, wenn Kontakt zur Organisation oder einer der anderen Mitgliedstädte aufgenommen werden soll. Darüber hinaus stehen sie auf speziellen elektronischen Eurocities-Verteilern und sorgen dafür, dass über Eurocities verschickte Informationen innerhalb der eigenen Verwaltung an die richtigen Stellen gelangen (I_LIL 2004: 59-64, I_LIV 2004: 103, I_LYO 2004: 25). Neben diesen Verteilern gibt es auch „person to person“-Veranstaltungen, in deren Rahmen Eurocities sich bemüht, das Netz der „Eurocities contact officer“ auch über den persönlichen Kontakt zu verdichten. Dies soll den generellen Austausch sowie die schnellere Integration von neuen

Mitgliedern fördern. Die Treffen finden in der Regel halbjährlich statt, einmal im Rahmen der jährlichen Generalversammlung, und einmal zwischen den Generalversammlungen im Zusammenhang mit einem Treffen des Excom. Sie bilden das administrative Gegenstück zu den Treffen der politischen Städterepräsentanten.

6.6 Die Legitimationsstrukturen von Eurocities

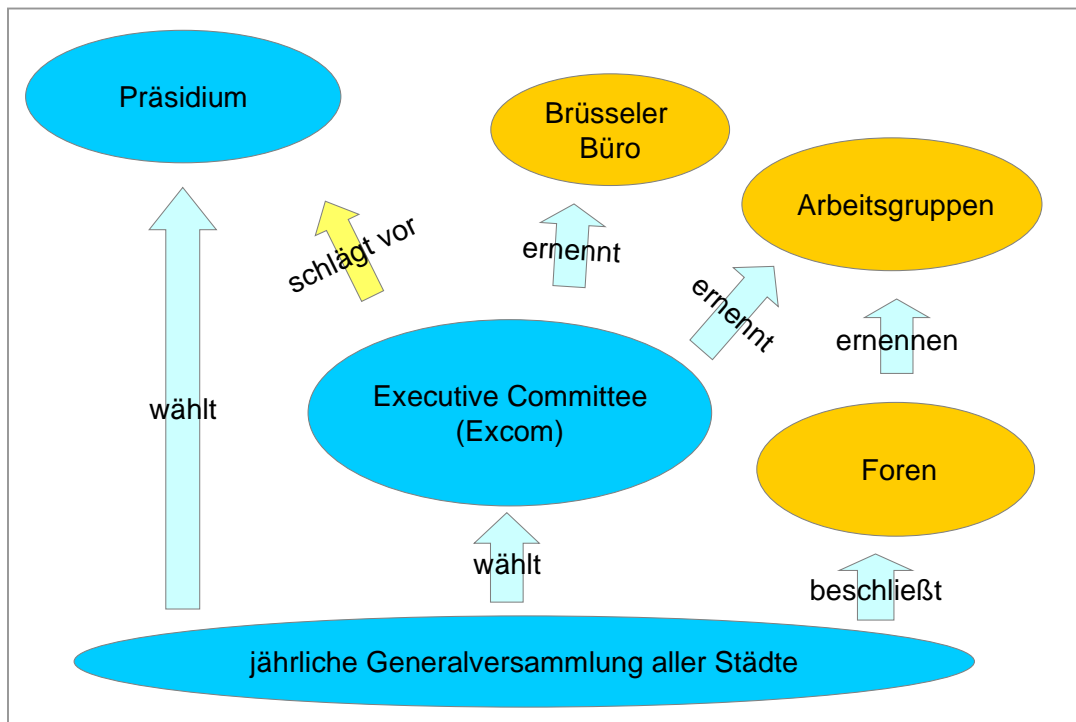
Die in den vorangegangenen Abschnitten erläuterten Kompetenzen und Aufgaben der einzelnen Organisationsteile von Eurocities kann man schematisch wie in folgender Abbildung 9 darstellen. Wie oben ausgeführt wurde, gehen alle grundlegenden Entscheidungen zumindest formal von der Generalversammlung aller Eurocities-Mitglieder aus. Sie ist für Organisationsstruktur verantwortlich, denn sie wählt und kontrolliert die Exekutive, entscheidet über die Veränderung der Statuten und über die Gründung oder Auflösung der dauerhaften thematischen Foren, wenn sie etwaigen Organisationsreformen in den Jahresplänen der Führung zustimmen muss. Die in ihr versammelte Gesamtheit der einzelnen Mitgliedstädte legitimiert, im Schaubild 9 symbolisiert durch die hellblauen Pfeile, durch die direkte Wahl die anderen politischen Organe, in Schaubild 8 blau unterlegt, sowohl die Mitglieder des Excom, als auch Präsidenten.

Abgestimmt wird in der Regel mit einfacher Mehrheit. Die Vergabe des Präsidentenamtes steht üblicherweise bereits vor der formalen Abstimmung fest, zu der auch nur der Vizepräsident als Kandidat antritt. Die Vergabe der anderen Ämter, vor allem die der Excom-Sitze, ist deutlicher von Wettbewerb geprägt. Da selbst die großen Mitgliedsländer bei der Zusammensetzung der Mitgliedschaft (siehe Tabelle 3) keine „minimal winning coalitions“ bilden können, sind transnationale Mehrheitsbildungen notwendig. Die Bewerbung um einen Excom-Sitz erfordert die Selbstdarstellung der Stadt und ihrer Leistungen, um eine möglichst hohe Stimmenanzahl in der Wahl nach Mehrheitsprinzip zu erreichen. National orientierte Quoten gibt es hierbei nicht: „Proporz ist kein ausschlaggebender Faktor“ (I_LEI 2005: 39)²⁶³. Allerdings dürfen im Excom höchstens zwei Städte desselben Herkunftslandes sitzen, und es wird auf eine gewisse Nord-Süd-Ost-West-Verteilung geachtet. Absprachen auf nationaler Ebene finden zwar zumindest in den großen Mitgliedstaaten statt, um „nur einen Kandidaten ins Rennen zu geben“ (ebd.: 117). Aber Absprachen in der Art, dass sich nationale Wahlkoalitionen bilden, um sich gegenseitig zu stützen, gibt es laut Aussage der interviewten Städte innerhalb der Generalversammlung nicht (eb.: 112). Zu einer Fraktionsbildung entlang

²⁶³ Das dies ein tatsächlich notwendiger Vorgang ist, illustriert die Wahl der Excom-Mitglieder bei der AGM 2003. Es stellte sich hier neben Mitgliedern anderer Nationen auch eine italienische Stadt zur Wahl, die aber, im Gegensatz zu den anderen Kandidaten, keine großen Anstrengungen innerhalb des Netzwerks unternahm, die Mitglieder von ihrer Eignung zu überzeugen. Vielmehr gingen die Stadt wohl davon aus, sich als einzige Vertreterin eines großen Mitgliedslands der EU auf das Repräsentationsprinzip verlassen zu können. Das Excom 2004 hatte nach dieser Wahl kein italienisches Mitglied, was zeigt, dass in Eurocities eine Ämtervergabe aus Gründern der „Mitgliedstaatsrepräsentation“ nicht erfolgt.

politischer Konfliktlinien kommt es in der Generalversammlung ebenfalls nicht, zumindest konnte dies im Rahmen dieser Untersuchung nicht festgestellt werden. Vielmehr muss eine Stadt durch ihre Bewerbung und ihr Auftreten im Netzwerk eine Mehrheit der Generalversammlung davon überzeugen, einen erfolgreichen Beitrag zur Organisation leisten zu können und in europäischen Themen gut aufgestellt zu sein.

Schaubild 9: Die Legitimationsstruktur von Eurocities



Quelle: eigene Darstellung.

Für die Führung der Organisation ist das Excom das wichtigste Gremium, welches auch über die offiziellen politischen Positionspapiere entscheidet. Es ist für die Besetzung der Brüsseler Geschäftsstelle und dessen Arbeit verantwortlich, und erstattet der Generalversammlung Bericht. Des Weiteren besetzt es aus seinen Reihen die wichtigsten Ämter innerhalb des Netzwerkes - wie den Schatzmeister, den Sekretär und insbesondere den Vizepräsidenten. Dieser gilt damit bereits als designierter Präsident, er erfährt aber durch das direkte Mandat der Generalversammlung noch eine wesentliche Stärkung seiner Legitimation.

Der Präsident übernimmt, direkt gewählt durch die Generalversammlung, die Repräsentation von Eurocities gegenüber anderen Organisationen, vor allem bei Veranstaltungen auf politischer Ebene. Die Positionspapiere von Eurocities werden in der Regel in seinem Namen veröffentlicht.

Eurocities hat neben den politischen Gremien noch verschiedene administrative bzw. fachthematisch orientierte Organisationsteile: Das Brüsseler Büro, die Foren, und die Arbeitsgruppen, in Schaubild 9 orange unterlegt. Sie sind von den politischen Eurocities-

Gremien abhängig. Das Excom kann Arbeitsgruppen einberufen, wenn es dies für nötig erachtet. Dies ist insbesondere bei übergreifenden politischen Fragen, und Entwürfen von wichtigen EU-Politiken, die Konsultationsprozesse (siehe 5.1.1) beinhalten, der Fall²⁶⁴. Dieses Recht teilt es sich mit den Eurocities-Foren, die bereits für bestimmte Themen zuständig sind, in ihrem jeweiligen Bereich über die Entstehung von Arbeitsgruppen entscheiden, und die Betreuungs- und Berichtspflicht für dieselben haben. In der Praxis geht die Gründung von Arbeitsgruppen größtenteils von der Ebene der Mitglieder aus. Eine Stadt stellt in einem konkreten Themenbereich ein Interesse an europaweitem Wissensaustausch fest, sucht innerhalb der Organisation interessierte Partner, und übernimmt als „lead city“ die Koordination (I_MÜN 2003: 76, I_LIV 2004: 77). Dann reicht sie einen Zeit- und Arbeitsplan beim zuständigen Forum ein, wo über die Gründung der Arbeitsgruppe abgestimmt, und diese damit formal bestätigt wird.

Herauszustreichen ist, dass sich letztlich alle Organisationsteile auf eine direkte Legitimation durch die Mitglieder, also direkt durch die Städte, berufen können. Insbesondere im Fall des Präsidenten und des Excom durch die Gesamtheit der Mitglieder, und selbst im Falle der technischen Seite zuzurechnenden Arbeitsgruppen noch zumindest durch die (für alle Mitglieder offenen) Foren.

6.7 Die Verfahren zur Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung in Eurocities

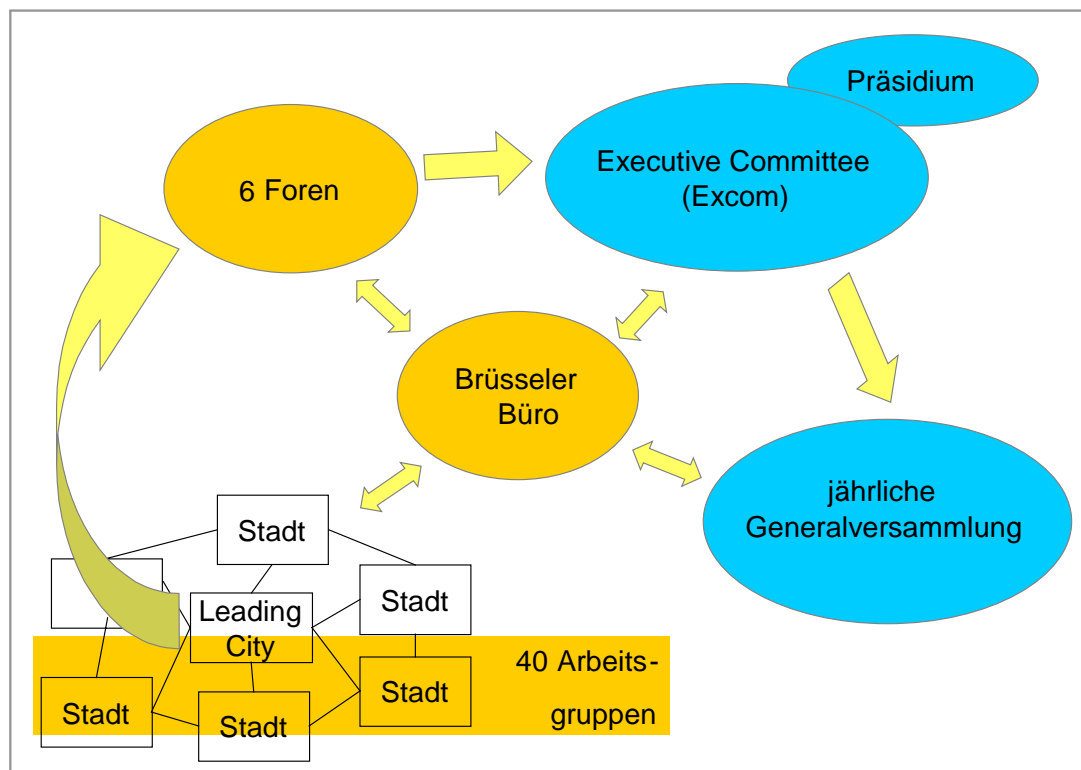
Stellt man für die gleiche Organisation die Verfahren zur Wissensgenerierung und der Entscheidungsfindung in einem Schaubild dar, so verändern sich die Positionen bestimmter Organisationsteile deutlich. Die technisch orientierten Organisationsteile, wieder orange unterlegt, werden zu den grundlegenden Arbeitseinheiten. Auf der Ebene der Arbeitsgruppen werden die grundlegenden Fragestellungen der Mitglieder aufgeworfen und bearbeitet. Ist keine passende Arbeitsgruppe vorhanden, kann auf Ebene der Foren die Gründung einer solchen angestrengt werden. Die Arbeitsgruppen sind in der Organisation die wichtigste Ebene des Know-how-Austausches und der direkten Kooperation zwischen den Mitgliedern, insbesondere im Rahmen konkreter Projekte (I_MÜN 2003: 76, I_BIR 2004: 45). Hierbei entstehen auch die grundlegenden Entwürfe für die politischen Positionspapiere der Organisation, und (zumindest offiziell) nicht im Büro in Brüssel. Damit soll gewährleistet werden, dass die Positionen der Organisation tatsächlich auf die Interessen der Mitglieder gegründet sind (I_LIL 2004: 33, I_EUR 2005: 28) und diese widerspiegeln. Die direkte Vertretung der eigenen Gebietskörperschaft wird von den Eurocities-Mitgliedern immer

²⁶⁴ Beim Aufbau von Arbeitsgruppen, die in Reaktion auf eine Tätigkeit der EU-Organe gegründet worden sind, spielt das Brüsseler Sekretariat als Initiator ebenfalls eine wichtige Rolle, wie im nächsten Abschnitt ausgeführt wird. Allerdings kann das Büro formal keine Arbeitsgruppen gründen.

wieder als deutlicher Unterschied zu und Vorteil gegenüber anderen Organisation hervorgehoben, so auch von der Vertreterin Leipzigs: „Eurocities arbeitet in Ausschüssen, (...) in denen dann auch wirklich die Spezialisten sind, also die Städte selbst“ (I_LEI 35, 36). Die Vertreter dieser Städte stehen bereits auf Ebene der Arbeitsgruppen in direktem Kontakt mit Kollegen aus anderen europäischen Ländern, denn wie oben erläutert wird bereits auf der Ebene der Arbeitsgruppen auf das „geographische Kriterium“ geachtet, d.h. es bilden sich nur Arbeitsgruppen mit Städten aus verschiedenen Herkunftsländern. Insofern ist bereits auf dieser Ebene die Transnationalität der Papiere gegeben, wenn auch vielleicht - in Abhängigkeit der Größe der Arbeitsgruppe - noch nicht mit tatsächlich europaweiter Perspektive.

Die Arbeitsgruppen übertragen das von ihnen aggregierte Wissen bzw. die entsprechenden Informationen, durch gelbe Pfeile dargestellt, über die Foren an die nachfolgenden politischen Gremien, wieder blau unterlegt. Durch deren Entscheidungen wird aus den technisch orientierten Papieren eine politisch legitimierte Position. In Schaubild 10 ist der Prozess, wie in der Organisation Wissen entwickelt und von der Ebene des technischen Know-hows zu einer politischen Position transformiert wird, schematisch dargestellt.

Schaubild 10: Eurocities' Prozess der Wissensgenerierung



Quelle: eigene Darstellung, (vgl. Leipzig 2004: 33, 35, Rechlin 2004: 52: Ab. 9).

Die Geschäftsstelle in Brüssel bietet eine zweite Möglichkeit, um ein Thema in den Entscheidungs- und Wissensgenerierungsprozess von Eurocities einzubringen. Aufgrund der

Komplexität des EU-Politikprozesses und der Vielzahl der auf EU-Ebene bearbeiteten Themen ist es für die Mitglieder von Eurocities schwierig, zum richtigen Zeitpunkt an die relevanten Informationen zu kommen. Außerdem müssen wichtige Ereignisse so berücksichtigt werden, dass Eurocities genug Zeit bleibt, um eine eigene Position zu entwickeln. Dementsprechend ist die Beobachtung der Entwicklungen auf EU-Ebene, und das nicht nur während der formellen legislativen Verfahren, sondern auch bereits in deren Vorfeld, ausdrücklich eine der Aufgabenbeschreibungen der Mitarbeiter in Brüssel. Sie sind in die entsprechenden politischen und auch sozialen Zusammenhänge vor Ort eingebunden und verfügen über die notwendigen Kontakte in die Verwaltungen der EU-Organe, ohne die die notwendige „Aufklärung“ nicht machbar ist (I_LYO 2004: 72, I_LEI 2005: 123).

Insofern initiiert das Brüsseler Büro auch die Gründung von Arbeitsgruppen, wenn zur Bearbeitung eines aktuellen Themas keine passende vorhanden ist. Die Zuarbeit der „policy officer“ beschränkt sich nicht nur auf die Ebene der Arbeitsgruppen. Vielmehr steht der Geschäftsstelle, je nach Bedeutung und Bearbeitungsebene eines Themas in den EU-Organen, ebenso ein direkter Zugang zu den Foren oder dem Excom zur Verfügung, so dass entsprechende Themen gleich dort eingespeist werden. Die „policy officer“ im Brüsseler Büro spielen insofern als „Schnittstelle“ zur Politik der EU-Organe auf allen Ebenen der Organisation eine wichtige Rolle (I_LIV 2004: 70).

Darüber hinaus ist das Büro auch in die inhaltliche Arbeit der anderen Organisationsteile eingebunden. Jeder Organisationseinheit ist ein bestimmter Mitarbeiter des Brüsseler Büros zugeordnet, der die Einbindung in die Gesamtorganisation und die Kommunikation mit den anderen Organisationsteilen gewährleisten soll. Hierbei sind die Aufgaben der „policy officer“ umfangreich: Er organisiert, meist in Kooperation mit der jeweiligen „lead city“, die Treffen des Gremiums, bereitet Tagesordnungen und Materialien vor, integriert die Eingaben der verschiedenen Akteure in gemeinsame Entwürfe und treibt damit die Erarbeitung von politischen Standpunkten voran (I_MÜN 2003: 99, I_LIL 2004: 137, I_EUR 2005: 68, I_LEI 2005: 124, 126). In Schaubild 10 ist diese wechselseitige Beziehung des Sekretariats mit den anderen Organisationsteilen durch die beidseitigen Pfeile symbolisiert.

Die Arbeitsgruppen von Eurocities arbeiten im Allgemeinen zu eher technisch orientierten Inhalten, weswegen sie hauptsächlich mit Fachleuten aus der Verwaltung der Mitgliedstädte besetzt werden (I_LIL 2004: 29, I_EUR 2005: 14, 43, I_LEI 2005: 35). Allerdings ist dies stark von den behandelten Themen abhängig. Zum Beispiel treffen sich in einer Arbeitsgruppe wie Waste Management im Environment Forum hauptsächlich die entsprechenden Fachleute aus den Stadtverwaltungen. In Arbeitsgruppen, die generellere Fragen des inter-städtischen Erfahrungsaustausches bearbeiten, treffen sich vor allem die „Eurocities contact officer“ der Städte, soweit derartige Fragen nicht sowieso im Rahmen der oben erwähnten Eurocities Cooperation Platform gelöst werden können. Im Falle von

Arbeitsgruppen mit sehr hohem politischen Zuschnitt, wie z.B. der Arbeitsgruppe Governance, sind auch Politiker aus den Mitgliedstädten vertreten. Darüber hinaus nehmen politische Repräsentanten einzelner Städte oft an Arbeitsgruppen teil, wenn das betreffende Thema für den eigenen lokalen Zusammenhang ein hohes Profilierungspotenzial hat (I_LEI 2005: 61).

Die Mitglieder der Arbeitsgruppen treffen sich in regelmäßigen Abständen und tauschen sich, koordiniert von der „lead city“ in Kooperation mit dem zuständigen Brüsseler „policy officer“, zum vorliegenden Thema aus. Papiere vorwiegend technischen Inhalts können durchaus auch nur in einer einzelnen Stadt entstehen (I_EUR 2005: 46). Diese stellt ihr Papier dann den anderen Städten zur Verfügung, die es dann in der Arbeitsgruppe diskutieren. Gegebenenfalls ist es die „lead city“ (in Kooperation mit dem Brüsseler Büro), die die Einzelbeiträge der Städte zusammenfasst, und das entstandene Papier in das zuständige Forum einspeist. Dort wird es dann unter den Forumsmitgliedern zirkuliert und diskutiert, und ein neuer Entwurf erarbeitet. Findet dieser schließlich eine Mehrheit im Forum, wird er an die anderen Eurocities-Mitglieder verschickt (I_BIR 2004: 93, I_EUR 2005: 15). Stellt sich jedoch in diesem Prozess heraus, dass das Thema von übergeordnetem Gehalt ist, und hier spielt neben den Interessen der Mitglieder auch die Agenda der EU-Organe eine herausragende Rolle, wird es dem Excom weitergeleitet (I_LIV 2004: 89). Des Weiteren gibt es wie erwähnt noch die Arbeitsgruppen in der Cooperation and Communication Pillar. Sie arbeiten direkt an politischen Themen, wie z.B. der Rolle der Kommunen im EU-Gesetzgebungsprozess oder zum Entwurf über eine europäische Verfassung (I_EUR 2005: 44). Ihre Entwürfe gehen direkt an das Excom.

Durch den beschriebenen Prozess der mehrstufigen Diskussion der Papiere wird die technische Spezifität zu Gunsten des politischen Gehalts verringert (I_MÜN 2003: 59, I_LIL 2004: 139). In Abhängigkeit von der Eigeninitiative und den Aktivitäten der jeweiligen Beteiligten kann dieser Prozess im Einzelnen sehr unterschiedlich ausfallen. Generell kann man davon ausgehen, dass bei technischen Papieren der Rücklauf bzw. die Reaktion der anderen Mitglieder sehr gering ist, während mit steigendem politischem Gehalt die Diskussion innerhalb der Mitgliedschaft zunimmt (I_EUR 2005: 60). Wie viel der inhaltlichen Arbeit letztlich vom Brüsseler Büro, von den einzelnen Mitgliedern und insbesondere der „lead city“ geleistet wird, unterscheidet sich von Fall zu Fall (I_MÜN 2003: 77, 78). Sehr aktive Mitglieder in einem Gremium und eine starke „lead city“ verringern die Anstrengungen des Brüsseler „policy officer“, den Arbeitsprozess dynamisch zu halten²⁶⁵. Allerdings

²⁶⁵ Dieses Verhältnis zwischen Arbeitsgruppe und „policy officer“ wurde auf Ebene der Mitgliedstädte so ausgedrückt: „As always, it's not a question depending only on the structure, it's also depending on the quality of the person doing it. If you got a good officer working on the committee, then the committee works well“ (I_LIV 2004: 85).

vergrößert sich mit der Selbstständigkeit der Organisationsteile die Gefahr, dass sich die Städte sehr stark auf die konkreten eigenen Interessen konzentrieren und der langfristig auf EU-Ebene verwertbare politische Gehalt eines Themas nicht angemessen ausgeschöpft wird. Vor allem auf der Ebene der Arbeitsgruppen fallen die Papiere der Städte oft sehr technisch aus, und spiegeln die „Perspektive der EU-Organe“ (I_EUR 2005: 72) nicht ausreichend wider. Dies schmälert die Möglichkeiten, die Papiere bei Lobbying-Maßnahmen erfolgreich einzusetzen.

Die Mitarbeiter der Brüsseler Geschäftsstelle haben vor diesem Hintergrund auch die Aufgabe, derartigen Entwicklungen durch entsprechende inhaltlichen Eingaben entgegen zu wirken, und so gehen die von ihnen geleisteten Beiträge oft tief in inhaltliche Details, und wesentlich über rein organisatorische Tätigkeiten hinaus. Damit das Brüsseler Büro seinen verschiedenen Aufgaben in angemessener Qualität nachkommen kann, ist ein entsprechend großer Personalstamm notwendig (ebd.: 64). Dies erklärt die vergleichsweise hohe Mitarbeiterzahl und damit auch die vergleichsweise hohen Mitgliedsbeiträge von Eurocities.

Doch trotz des hohen Arbeitsaufwandes, der vom Brüsseler Büro geleistet wird, sind die Eigenleistungen der Mitglieder, zumindest in den Leitungspositionen bzw. als „lead cities“ in den Gremien, immer noch sehr hoch. Hierbei wurden von den Vertretern der Städte die inhaltliche Arbeit, die mit der Zusammenfassung der verschiedenen einzelstädtischen Positionen verbunden ist, herausgehoben. Insbesondere die Eurocities-Foren erreichen beachtliche Größen, z.B. hat das Economy-Forum über 60 Mitglieder. Aufgrund dieser Größen bringen aber auch rein operative Aufgaben, wie etwa Lay-out- oder Übersetzungsaufgaben, Arbeitsbelastungen mit sich, die innerhalb der städtischen Verwaltung eingeplant werden müssen. Für die städtischen Angestellten sind die mit Eurocities verbundenen Pflichten, wenn sie zusätzlich zu ihren „ursprünglichen Aufgaben“ zu erledigen sind, schon von organisatorischer Seite her kaum zu bewältigen. Um in einer Eurocities-Führungsposition sinnvoll arbeiten zu können, braucht die „Europa- bzw. Eurocities-Arbeit“ in der entsprechenden Stadt die Unterstützung der übergeordneten politischen Ebene, damit die notwendigen personellen Ressourcen auf angemessener Verwaltungsebene zur Verfügung stehen (I_MÜN 85, 86, I_LIV 2004: 13, I_LYO 2004: 19). Insbesondere für Mitglieder des Excom, und allen voran den Präsidenten, erreichen die Aufgaben oft ein derartiges Ausmaß, dass aus dem herkömmlichen Referat für Internationale oder Europa-Angelegenheiten eine reine „Eurocities-Abteilung“ wird, abgesehen vom deutlich erhöhten Mitgliedsbeitrag (I_MAN 2004: 53, I_LEI 2005: 61).

Hat ein Papier das Excom erreicht, wird es, analog zum Vorgang auf der Forums-Ebene, nun unter dessen Mitgliedern verteilt und deren Meinungen abgefragt, wobei der zuständige

„policy officer“ in Brüssel wiederum eingebunden wird. Stellt das Excom große Mängel fest, wird ein Papier mit der Bitte um Ergänzungen wieder an das zuständige Forum zurückgeleitet (I_LEI 2005: 106). Findet das Papier die Zustimmung des Excom, so wird es als offizielles Positionspapier der Organisation veröffentlicht. Es kann, insbesondere in Fällen, in denen eine Stellungnahme von Eurocities sehr schnell erforderlich ist, vorkommen, dass das Excom keinen passenden Sitzungstermin hat (I_EUR 2005: 55). In derartigen Ausnahmefällen können Papiere auch von der Ebene der Foren, sehr selten sogar von der Ebene der Arbeitsgruppen als Eurocities-Standpunkte außerhalb der Organisation verbreitet werden. Dabei handelt es sich in der Regel allerdings um Papiere mit hauptsächlich technischem Inhalt, sie haben nicht den formalen Rang einer Eurocities-Position. Alle offiziellen Stellungnahmen haben die formale Zustimmung des Excom und sind vom Präsidenten signiert (I_LEI 2005: 109, 110).

In politisch bedeutenden Fällen werden derartige Papiere für eine Deklaration einer großen Konferenz oder der jährlichen Generalversammlung vorbereitet. In diesem Falle werden die Vorlagen „in ausreichendem Abstand“ (I_EUR 2005: 58) vor der Veranstaltung noch einmal an alle Mitglieder mit der Bitte um Rückmeldungen versandt, und die Vorlagen dann in den verschiedenen Gremien diskutiert, bevor sie der Präsident der Generalversammlung als Deklaration zur Abstimmung vorlegt²⁶⁶.

Dieses mehrstufige Verfahren der Meinungs-, Willens- und Wissensbildung wird auch in internen Fragen angewandt. So durchlief die Diskussion zur neuen Struktur von der Idee, die aus den Reihen des Excom kam (I_EUR 2005: 21), bis zu den Beschlüssen der Generalversammlungen 2003, 2004 und 2005 mehrere Phasen. Die einzelnen Mitglieder, die Arbeitsgruppen und die Foren wurden mehrfach zu Beiträgen aufgefordert. Einen Eindruck von den internen Diskussionen vermittelt eine Dokumentation von Eurocities, die 2005 rund 60 Beiträge der Mitglieder zur Strukturreform zusammenfasste und unter den Mitgliedern zirkuliert wurde (siehe Eurocities 2005b). Dass eine derartigen Mitwirkung keine rein symbolische Beteiligung ist, und in den Augen der Mitglieder tatsächlich als einflussreich wahrgenommen wird, wurde in den Interviews bestätigt. So sprach beispielsweise der Vertreter der Stadt Lille davon, „sehr zufrieden zu sein“, dass der Vorschlag von Lille, die direkt zu übergeordneten politischen Themen arbeitenden Arbeitsgruppen in einem eigenen „forum politique“ zu gruppieren, übernommen wurde. Auch wenn diese Diskussionsplattform jetzt „pillar“, und nicht „forum“ heiße. (I_LIL 2004: 137).

²⁶⁶ Ein Beispiel für diesen Prozess ist die Reaktion Eurocities auf den Verfassungsentwurf der EU. Zu diesem Thema wurde, als der Konvent seine Arbeit aufnahm, eine direkt dem Excom zugeordnete Arbeitsgruppe EU-Verfassung eingerichtet (I_LIL 2004: 38). Die erarbeitete einen Entwurf für eine Eurocities Stellungnahme, die nach mehreren Diskussionen in verschiedenen Gremien der Organisation am 15.4.02 vom Excom verabschiedet, und als offener Brief an sämtliche Mitglieder des Konvents verschickt wurde. Darüber hinaus wurde auf dieser Grundlage später ein Deklarationsentwurf für die Generalversammlung 2002 erarbeitet, und am 29.11.02 in Barcelona von den Mitgliedern angenommen (Eurocities 2002a).

Neben dem Wissensaustausch zwischen den einzelnen Städten in Eurocities spielen die eben beschriebenen Verfahren auch für die Lobbying-Aktivitäten von Eurocities eine zentrale Rolle (vgl. Eurocities 2004c: 8). Wie erläutert entsteht die Grundlage der Eurocities-Papiere auf Ebene der Arbeitsgruppen, und wird dann im oben beschriebenen Prozess europaweit diskutiert und als Eurocities-Position legitimiert (I_LIL 2004: 139, I_LIV 2004: 148). Diese Positionspapiere bilden die Grundlage für die Lobbying-Maßnahmen der Organisation. Das Konzept, das Eurocities dabei verfolgt, wird im nächsten Abschnitt beschrieben.

6.8 Die Lobbying-Strategie von Eurocities

Eurocities' Lobbying-Aktivitäten zielen unmittelbar auf die europäische Ebene und konzentrieren sich hierbei nahezu vollständig auf die Organe der EU. Institutionen außerhalb der EU sowie nationale oder regionale Ebenen spielen für Eurocities als Adressat der Maßnahmen eine untergeordnete Rolle (I_LIL 2004: 162, I_LYO 2004: 99, I_EUR 2005: 118), wobei jedoch nicht vergessen wird, sie in Veröffentlichungen über die eigene Lobbying-Strategie mit einzubeziehen (vgl. Eurocities 2004c: 8).

Eurocities generelle Position gegenüber einer Regelung städtischer Angelegenheiten durch die EU ist positiv, d.h. Eurocities unterstützt solche Vorhaben. Das umfasst auch die Übertragung von nationalstaatlichen Regelungskompetenzen in stadtpolitisch relevanten Feldern auf die EU-Ebene. Diese strategische Herangehensweise nenne ich im Folgenden „positives Lobbying“. Allerdings heißt das nicht, dass keine eigenen Positionen vertreten werden. Kritische Beiträge zu den Vorschlägen der EU-Kommission und zur bestehenden Rechtslage wurden beispielsweise in Fragen der Definition von Dienstleistungen der Daseinsfürsorge oder zur Frage, ob öffentliche Aufträge innerhalb der EU nur anhand des günstigsten Preises oder auch anhand von sozialen oder ökologischen Gesichtspunkten zu vergeben sind, vertreten. Doch die generelle Entscheidung, diese Fragen europaweit zu regeln, wurde begrüßt.

Zum „positiven Lobbying“ gehören zwei weitere Aspekte, die bei Eurocities gegeben sind: Erstens die Bemühungen um ein so genanntes „pro-aktives“ Lobbying (I_LEI 2005: 115), d.h. Lobbying, um bestimmte Themen neu und innovativ in den Politikprozess auf EU-Ebene einzubringen. Allerdings räumt Eurocities ein, dass dies nur schwer gelingt. Die Reichweite und Anzahl der EU-Regelungen, die von Eurocities bereits bearbeitet werden müssen, lassen kaum Kapazitäten für ein derartiges „pro-aktives“ Lobbying (I_EUR 2005: 74). Dennoch bemüht sich die Organisation, Bereiche auf die Agenda der EU-Ebene zu setzen, in denen sie Vorteile durch eine europaweit einheitliche Regelung sieht.

Zweitens wird ein integrativer Ansatz vertreten. Das Netzwerk setzt sich dafür ein, dass die „urbane Dimension“ grundsätzlich bei der Ausarbeitung von EU-Politik mit einbezogen, und die „Perspektive der Städte“ in allen sie berührenden Politiken berücksichtigt wird (ebd.:

77)²⁶⁷. Damit im Zusammenhang fordert Eurocities eine entsprechend übergreifend angelegte EU-Stadtpolitik (vgl. hierzu auch Frank 2005), mit entsprechenden Beteiligungsmöglichkeiten für die europäischen Städte.

Eurocities bemüht sich vor allem durch langfristige Lobbying-Arbeit, die eigenen Themen in der EU-Politik unterzubringen, wobei versucht wird, auf allen Ebenen der EU-Verwaltungshierarchie integriert zu sein (I_EUR 2005: 92). Vor allem durch „tägliche Kontakte“ auf der Arbeitsebene versucht Eurocities, langfristig dauerhafte Beziehungen und Zugangsmöglichkeiten zu schaffen. Da die „EU-Institutionen immer wieder an die städtischen Themen erinnert werden müssen“ (ebd.), sollen die städtischen Positionen durch das stetige Einbringen über die Arbeitsebene auf den Tagesordnungen der EU-Organe etabliert werden. Darüber hinaus helfen diese Kontakte auch, eine entsprechende Formulierung der EU-Politiken zu erreichen, wenn das Thema dann in den formalen EU-Politikprozess gelangt ist. Eurocities versucht, bereits bei der Formulierung eines Entwurfs involviert zu sein, da dann die Chancen am besten sind, eigene Positionen einfließen zu lassen. Auf bereits ausformulierte Entwürfe einzuwirken ist wesentlich schwieriger (ebd.: 76).

Hierzu ist eine permanente Präsenz in Brüssel äußerst wichtig, die sich als Akteur mit fachlicher Qualifikation und Reaktionsfähigkeit im Brüsseler Umfeld der EU etablieren muss. Insofern spielen beim entsprechenden Lobbying im Rahmen der „day-to-day work“ (I_EUR 2005: 105) vor allem die dauerhaft im Brüsseler Büro präsenten Mitarbeiter eine große Rolle (I_LIV 2004: 148, I_LYO 2004: 72, I_LEI 2005: 115, 121). Die dort angestellten Personen, allen voran die „policy officer“, arbeiten wie oben schon dargestellt den Mitgliedstädten in den jeweils betreuten Bereichen zu, was Information über aktuelle Vorgänge auf Seiten der EU-Organe betrifft. Dabei sind die zu den EU-Beamten, die in diesem Bereich vor allem auf der unteren und mittleren Verwaltungsebenen angesiedelt sind, aufgebauten Kontakte jedoch keine „Einbahnstraße“. Im Gegenzug versuchen die Eurocities-Mitarbeiter, das Wissen aus der Organisation bereits den EU-Mitarbeitern auf nachrangigen Verwaltungsebenen zur Verfügung zu stellen, um so auch außerhalb formaler Anhörungstermine im „alltäglichen Geschäft in Brüssel“ die eigenen Positionen einfließen zu lassen (I_LEI 2005: 123).

Auf nachrangiger Verwaltungsebene sind aufgrund ihres Initiativrechts vor allem die Kontakte zur Europäischen Kommission wichtig. Auf sie fokussiert sich der Großteil der Eurocities-Arbeit (I_BIR 2004: 109, I_LIV 2004: 61, I_LYO 2004: 91, I_MAN 2004: 83). Vor allem zu Beginn, also den frühen 1990ern, konzentrierte sich die Organisation in ihren

²⁶⁷ „From the cities' perspective, a *more integrated approach is needed* towards urban areas at the level of the European Union, taking the urban dimension into consideration during the conception, development and implementation of all policies, programmes and legislation with a direct or indirect impact on cities and their citizens.“ (Eurocities 2004d: 8, Heraushebung im Original).

Aktivitäten nahezu ausschließlich auf die EU-Kommission. Zwar haben die anderen EU-Organen im Laufe der Zeit für Eurocities an Bedeutung gewonnen, aber dennoch bildet sie nach wie vor den Schwerpunkt der Lobbying-Aktivitäten. Die EU-Kommission kommt den Bemühungen von Eurocities hier deutlich entgegen. So finden sich mittlerweile in vielen Generaldirektionen (GD) Ansprechpartner für die Repräsentanten der Städte. Dies betrifft vor allem die GD Regio, z.B. im Zusammenhang mit dem Urban-Programm, und die GD Umwelt, in der z.B. die thematische Strategie für eine städtische Umwelt (EU-K 2004b) entwickelt wurde, aber auch andere Abteilungen (I_EUK 2005: 12).

Neben der Kommission adressiert Eurocities vor allem das Europäische Parlament, das allerdings erst nach der Jahrhundertwende deutlicher und mit seiner wachsenden Rolle im EU-Politikprozess in den Fokus rückte (I_LEI 2005: 140). Das ging nicht zuletzt von den politischen Repräsentanten der Mitgliedstädte in Eurocities aus (I_MAN 2004: 85), worauf hin sich auch die Geschäftsstelle um entsprechende Kontakte bzw. Aktivitäten bemühte. Hierbei bedient sich die Organisation genereller Mitteilungen, die als Positionspapiere an die MEP verschickt werden. Wichtiger ist jedoch die gezielte Ansprache einzelner Parlamentarier und ihrer Mitarbeiter, vor allem durch Briefe, aber auch durch persönliche Treffen. Hier sind vor allem die Parlamentarier in thematisch einschlägigen Ausschüssen sowie die mit der Legislaturperiode ab 2004 neu ins Leben gerufene Intergroup Urban and Housing (siehe Abschnitt 5.3.2) für Eurocities von besonderer Bedeutung (I_EUR 2005: 75, 114, I_LEI 2005: 142, 145). Insbesondere Parlamentarier, die für einschlägige Themen die Funktionen des Rapporteurs übernehmen, sowie die „Shadow Rapporteurs“ (I_LEI 2005: 142) der anderen Fraktionen, werden von Eurocities mit Informationen und Stellungnahmen versorgt (I_MAN 2004: 87).

Zusätzlich dazu verfügen die einzelnen Mitglieder über gute Kontakte zu „ihren“ Abgeordneten im Europäischen Parlament, zu denen sich über die Wahlkreise und über die politischen Parteien gute Verbindungen ergeben. Eurocities versucht hier in zunehmendem Maße, durch über das Netzwerk koordinierte Maßnahmen die Parlamentarier europaweit gleichzeitig anzusprechen, um so die Einflussmöglichkeiten zu erhöhen (I_LIL 2004: 142, 150). Der Weg über das Parlament dient hierbei vor allem dazu, auch während der formalen Entscheidungsphase auf EU-Ebene Einfluss zu üben. Darüber hinaus steigt aber auch mit der generellen Bedeutung des Europäischen Parlaments dessen „Wert“ für Eurocities. So zeigen sich einige Parlamentarier offen für Vorschläge, die sonst keinen Eingang in die EU-Politik gefunden hätten, da sie von der EU-Kommission in der Phase der Entwurfsformulierung blockiert wurden (I_LIL 2004: 142).

Bei der Lobbying-Arbeit muss Eurocities nicht mehr nur von sich aus auf die Angehörigen der EU-Organen zugehen. Nach Aussage der Eurocities-Mitarbeiter und -Mitglieder treten

mittlerweile Mitarbeiter der Kommission oder von EU-Parlamentariern oder letztere selbst an Eurocities mit der Bitte heran, eine Stellungnahme zu einem bestimmten Entwurf abzugeben. Dies geschieht oft in einem sehr frühem Stadium des EU-Politikprozesses, und ermöglicht so, vergleichsweise viele eigene Inhalte einzubringen (I_LIV 2004: 147, I_LEI 2005: 70). Allerdings betrifft das nicht alle Abteilungen in den EU-Organen. Außerhalb der GD Regio und GD Umwelt muss Eurocities oft noch „Initiativ-Lobbying“ betreiben, genauso wie gegenüber den meisten Ausschüssen des Europäischen Parlaments (I_LEI 2005: 135, 136). Und im Falle einer Aufforderung zur Stellungnahme bedeutet das nicht zwangsläufig, dass die eigenen Positionen übernommen werden. Gerade auf der Arbeitsebene ist es oft sehr schwer, die eigenen Interessen im „Chor der Funktionäre“ zur Geltung zu bringen (I_LIL 2004: 165, 166).

Darüber hinaus sind formale Treffen von großer Bedeutung. Das betrifft vor allem die Anhörungen, die von den Ausschüssen des Europäischen Parlaments oder den „Experten-Gruppen“ der EU-Kommission veranstaltet werden. Bei diesen Treffen wird Eurocities, abhängig vom konkret vorliegenden Thema, üblicherweise nicht mehr von den „policy officer“ vertreten²⁶⁸, sondern durch einen oder mehrere politische Vertreter der Mitgliedstädte (I_LIV 2004: 95,96). Auf welcher Ebene die einzelne Stadt repräsentiert wird, hängt von der Veranstaltung ab. Je nach Anlass entsenden die Städte fachlich zuständige Verwaltungsmitarbeiter oder den (Ober-)bürgermeister bzw. „leader of the city council“ (I_BIR 2004: 114). Insbesondere Anhörungen des Parlaments werden nur von politischen Repräsentanten wahrgenommen: „Politicians like to meet like-minded politicians“ (I_MAN 2004: 81).

Je nach thematischem Zuschnitt und organisatorischen Gegebenheiten treten hierbei stellenweise die „lead cities“ einer Arbeitsgruppe oder eines Forums auf. Hauptsächlich wird das Netzwerk in derartigen Veranstaltungen jedoch durch die Mitglieder des Excom, allen voran dem Präsidenten, repräsentiert (I_LYO 2004: 83, 85). Die meisten Städte in Eurocities - und das betrifft insbesondere die Mitglieder des Excom - haben sich auf bestimmte Themen spezialisiert, verfolgen die Entwicklungen im entsprechenden Feld bereits eine lange Zeit und verfügen über herausragende Expertise. Insofern ergibt sich auch aus der Themenzusammensetzung, wer Eurocities bei entsprechenden Terminen repräsentiert (I_LEI 2005: 60). Darüber hinaus spielen auch Faktoren wie die räumliche Nähe eine Rolle. Da es zum Beispiel für einen Vertreter aus Lille wesentlich einfacher ist, einem Treffen in Brüssel beizuwohnen als einem Vertreter Portos, ergibt sich auch hieraus ein gewisses Kriterium bei der Auswahl der Abgesandten (I_LIL 2004: 135).

²⁶⁸ Bei der Vielzahl von Experten-Gruppen, die die Kommission unterhält, gibt es aber dennoch einige, die von Eurocities „nur“ auf Verwaltungsebene aus einer Mitgliedstadt oder der Brüsseler Geschäftsstelle besetzt werden (I_LEI 2005: 134).

Ergänzt werden die bisher beschriebenen Maßnahmen durch die so genannten „high level events“, Veranstaltungen auf hohem oder höchstem politischen Niveau. Hierbei geht es sowohl darum, derartige „high level events“ selbst zu veranstalten, als auch bei entsprechenden Veranstaltungen anderer Organisationen mit eigenen Beiträgen vertreten zu sein. In der Regel übernimmt bei derartigen Anlässen der Präsident die Repräsentation von Eurocities (I_LEI 2005: 57, 61). Durch derartige Maßnahmen wird versucht, die (politischen) Spitzen der EU-Verwaltung zur Anhörung der eigenen Positionen zu bringen, und gleichzeitig eine hohe massenmediale Aufmerksamkeit zu erlangen (I_EUR 2005: 112).

Als eines der „high level events“ kann durchaus die eigene jährliche Generalversammlung von Eurocities gelten, bei der in der Regel auch hochrangige Vertreter der EU-Organisationen sprechen²⁶⁹. Außerdem wird sie genutzt, um, wie oben beschrieben, die Deklaration zu verabschieden, eine besonders herausragende Stellungnahme Eurocities, die direkt durch die bei der Generalversammlung anwesenden Politiker legitimiert ist²⁷⁰.

Weitere Beispiele für Eurocities „high level activities“:

- Eurocities ist auf den Treffen im Rahmen des Strukturierten Dialogs (siehe Abschnitt 5.1.1) mit der EU-Kommission vertreten.
- Eurocities war mit einem Redebeitrag des damaligen Präsidenten Richard Leese aus Manchester beim „European Summit of Regions and Cities“ des Ausschusses der Regionen vertreten (siehe EU-AdR 2005).
- Eurocities veranstaltet seit 2004 jährlich einen „Parlamentarischen Abend“ (I_LEI 2005: 140), bei dem von Eurocities organisiert die EU-Parlamentarier mit Vertretern der Eurocities-Mitgliedstädte zusammentreffen, um moderiert von Eurocities-Mitarbeitern urbane Aspekte in der EU-Politik zu diskutieren. Eurocities versucht, diese Veranstaltung als regelmäßig stattfindenden Austausch zu etablieren.

Die Meinungen innerhalb der Organisation über den Sinn der „high level events“ gehen auseinander. Einige Mitgliedstädte sehen in ihnen vor allem vorbereitungsintensive Schauveranstaltungen, die im Vergleich zu ihrer tatsächlichen Wirkung unverhältnismäßig viel Geld kosten und Personal blockieren, das z.B. auf der „day-to-day“-Ebene wesentlich wirkungsvoller eingesetzt wäre. Außerdem leide die inhaltliche Arbeit generell, wenn zuviel organisatorische Arbeit zu bewältigen ist. Andere Mitglieder und die Geschäftsstelle selbst sprechen sich für die „high level events“ aus, vor allem aus zwei Gründen: Zum einen sei eine öffentliche Wahrnehmung, vermittelt über die Massenmedien, anders fast überhaupt

²⁶⁹ So traten z.B. auf der Generalversammlung 2003 in Porto der damalige EU-Kommissar für Regionalpolitik, Michel Barnier, sowie der damalige Präsident des AdR, Albert Bore (auch „leader“ des Birmingham City Councils) als Sprecher auf (Eurocities 2003b).

²⁷⁰ Zitat aus der Deklaration der Generalversammlung 2003 in Porto: „Eurocities’ Mayors’ Declaration ‘Cities as vital partners in building Europe’ (...), personally signed by the Mayors and Leaders of 85 major cities (...)“ (Eurocities 2004d: 2).

nicht zu erreichen, und zum anderen kommt man an die führenden Köpfe in den entscheidenden politischen Positionen z.B. in der Kommission anders nicht heran (I_LEI 2005: 135). Deren Entscheidungen sind jedoch letztlich die, die den Inhalt der EU-Politiken maßgeblich beeinflussen, weshalb man gerade durch solche Großveranstaltungen die nötige Wirkung für einen Politikwechsel erreichen könnte, der anders nicht zu erreichen ist (I_EUR 2005: 105, I_LEI 2005: 138). Darüber hinaus bilden diese Veranstaltungen auch Plattformen, auf denen die Politiker aus den einzelnen Mitgliedstädten an prominenter Stelle auftreten können, so dass auch von dieser Seite her ein großer Rückhalt für derartige Veranstaltungen besteht (I_EUR 2005: 110).

Der EU-Rat ist kein vorrangiges Ziel für die Lobbying-Aktivitäten von Eurocities (I_LIL 2004: 162, I_EUR 2005: 118). Allerdings wird er aufgrund der umfassenden Lobbying-Strategie in die entsprechenden Überlegungen mit einbezogen. Außerdem wird innerhalb der Organisation vor dem Hintergrund der „integrierten Lobbying-Strategie“ geplant, ihn in Zukunft stärker einzubeziehen (I_BIR 2004: 109, 117). Gegenwärtig beobachtet Eurocities die Entwicklungen, die innerhalb der verschiedenen Fachministerräte (zu Aufbau und Funktion des Ministerrates siehe Abschnitt 5.2) vor sich gehen. Zum Beispiel werden Beschlüsse wie die des Rates der für Regional- und Raumplanung zuständigen Minister 2004 in Rotterdam zur „European spatial development perspective“²⁷¹ in die eigene Arbeit mit einbezogen, und in eigenen Publikationen bewertet (beispielsweise Eurocities 2004d: 4). Insbesondere die für das Jahresprogramm der EU besonders wichtigen Frühjahrstreffen des Rates der Außenminister werden in den letzten Jahren mit einem vom Excom beschlossenen Positionspapier gezielt kommentiert (I_LEI 2005: 128). Beispielsweise stellt das an den gesamten Rat gerichtete Papier von 2005 auf über 30 Seiten vergleichsweise ausführlich Eurocities selbst, aber vor allem die Rolle der Städte in der EU als generellen Teil des EU-Mehrebenensystems dar. Dementsprechend richtet es sich in erster Linie nicht auf einzelne Fachpolitiken, sondern versucht auf einer generellen Ebene, z.B. durch Themen wie „achieving a competitive Europe – the role of cities“, oder „achieving a sustainable Europe – the role of cities“ (Eurocities 2005c: 14, 27) die Bedeutung der Städte und einer urbanen Dimension im EU-Politikprozess auch gegenüber den politischen Führungsebenen der Mitgliedstaaten herauszustreichen (I_LIL 2004: 151).

6.9 Zusammenfassung Eurocities

Eurocities weist mit Blick auf die in Abschnitt 2.3 beschriebenen Governance-Formen einen deutlich netzwerkartigen Charakter auf. Es entwickelten sich zwar durchaus zentrale Organisationsteile, wobei vor allem das Excom und die Geschäftsstelle zu nennen sind.

²⁷¹ die so genannten „Rotterdam conclusions“ (hierzu Kragh 2005: 5ff).

Jedoch laufen die Prozesse in Eurocities hauptsächlich in dezentral organisierten Gremien ab. Die Foren und Arbeitsgruppen organisieren und bearbeiten ihre Themenbereiche weitgehend selbstständig.

Im Verlauf seiner Entwicklung hatte Eurocities das Problem, dass derartig eigenständige Bereiche ihre Unabhängigkeit fortlaufend ausbauten und sich zu Subnetzwerken mit weitgehend autonomen Strukturen entwickelten. Dies gefährdete die internen Steuerungsfähigkeiten und erschwerte für Externe die Zurechnung der einzelnen Organisationsteile zum Ganzen. Zur Lösung dieser Probleme stärkte Eurocities in der Reform von 2005 vor allem hierarchische Elemente seiner Organisationsstruktur. Die Verbindungen der einzelnen Organisationsteile mit der Geschäftsstelle in Brüssel und den politischen Leitungsgremien wurden ausgebaut und standardisiert. Man verstärkte die Genehmigungskompetenzen der übergeordneten Einheiten sowie die Kontroll- und Berichtspflichten zwischen den verschiedenen Organisationsteilen. Um eine effizientere Nutzung des in der Organisation vorhandenen oder entwickelten Wissens zu fördern, wurde dem Informationsfluss zwischen den Gremien und Arbeitsgruppen generell mehr Gewicht verliehen.

Hierbei ist vor allem bemerkenswert, dass Eurocities eine Vielzahl von Maßnahmen etablierte, um vor allem die Entwicklung politischer Inhalte zu fördern. Gerade die Verfahren und Gremienzusammensetzungen, die die hohe technische Qualität der in Eurocities produzierten Inhalte gewährleistete, behinderte die für die Lobbying-Arbeit zentrale Entwicklung von politisch gut verwertbaren, auf übergeordnete Zusammenhänge zielenden Standpunkten.

Eurocities setzt sich aus einer vergleichsweise exklusiven und homogenen Mitgliedschaft zusammen. Stimmberechtigte Mitglieder sind nur Städte mit über 250.000 Einwohnern, die zudem eine regionale und überregionale Bedeutung aufweisen. Die Finanzkraft und die Ressourcen der so rekrutierten Mitglieder sind hoch einzuschätzen, was durch den im Vergleich mit anderen Verbänden von subnationalen Gebietskörperschaften sehr hohen Mitgliedsbeitrag von über 13.000 Euro unterstützt wird (vgl. Abschnitt 6.4). Zwar haben auch Eurocities und seine Mitglieder Schwierigkeiten mit den Kosten, die z.B. durch verschiedenen Sprachbarrieren in der EU verursacht werden, und auch die stellenweise sehr weiten Fahrtwege in der EU machen sich in den Etats der Mitgliedstädte und der Organisation selbst bemerkbar. Aber in der Regel können die Mitglieder als Großstädte mit entsprechendem Gesamtbudget die anfallenden Kosten vergleichsweise einfach aufbringen. Die meisten Mitglieder weisen darauf hin, dass eine selbstständige Bewältigung der von Eurocities übernommen Aufgaben wesentlich höhere Kosten verursachen würde. Darüber hinaus hat sich trotz gewisser politischer Widerstände Englisch als allgemeine Arbeitssprache etabliert, was auch die Kosten für Übersetzungen reduziert.

Die hohen Mitgliedsbeiträge sind die Grundlage für die finanzielle Unabhängigkeit Eurocities von anderen Geldgebern, und damit auch von der EU. Zwar stand am Beginn von Eurocities eine Förderung durch das RECITE-Programm, aber gegenwärtig ist man auf die EU als Geldgeberin nicht angewiesen und kann sich ihr gegenüber insoweit frei bewegen. Darüber hinaus ermöglichen die Beiträge den Unterhalt eines vergleichsweise großen Büros. Dieses sorgt dafür, dass in den Arbeitsgruppen und Foren die Dynamik beim Informationsaustausch und der Kooperation aufrechterhalten bleibt, also der „Mitgliedschaftslogik“ (hierzu Abschnitt 2.4) innerhalb der Organisation entsprochen wird. Zum anderen gelingt es Eurocities Themen, die übergeordneten politischen Gehalt aufweisen, in politische Standpunkte zu transformieren, die die Grundlage für die Lobbying-Tätigkeit von Eurocities darstellen. Es wird also auch der nach außen gerichteten „Einflusslogik“ (ebd.) entsprochen. Dass Eurocities bei einem stabilen Wachstum der Mitgliedschaft sehr geringe Austritte zu verzeichnen hat, spricht dafür, dass sich beide Logiken in einer guten Balance befinden.

Eurocities ist bei seiner Tätigkeit nicht partei-politisch organisiert. Es konnten keine Beispiele für eine Fraktionsbildung in den Gremien, auch nicht in der Generalversammlung, gefunden werden. Dennoch ist die Position von Eurocities nicht unpolitisch, zum Beispiel wird ein vergleichsweise pro-integratives Konzept der EU vertreten und die EU bei Entwicklungen in Richtung einer „EU-Stadtpolitik“ deutlich unterstützt. Diese Position lässt sich nicht zuletzt durch die Mitgliedschaft erklären: In städtischen Gebieten wird durchschnittlich „EU-freundlicher“ bzw. „pro-integrativer“ als in ländlichen Gebieten gewählt. Der Beitritt zu Eurocities erfordert einen Beschluss des Stadtrates und damit eine eindeutige politische Unterstützung der von Eurocities repräsentierten Positionen. Insofern ist davon auszugehen, dass Städte mit einer Stadtregierung, die der EU ablehnend gegenüber steht, einen Beitritt nicht in Erwägung ziehen²⁷².

Ferner spricht sich Eurocities deutlich für wettbewerbsfördernde Maßnahmen in der EU aus und tritt für die Umsetzung der Lissabon-Strategie ein. Mit einer Mitgliedschaft bestehend aus vielen der reichsten und wirtschaftlich bedeutendsten Städte Europas ist es naheliegend, dass z.B. im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik nicht für die Beibehaltung einer flächenorientierten Armutsbekämpfung eingetreten, sondern der Förderung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in bestimmten, innovationsfähigen Kernzonen der Vorzug gegeben wird (vgl. Leitner/Sheppard 2002, Frank 2005), auch wenn diese, wie oben an Beispielen aufgezeigt, mit der Forderung nach nachhaltigen und sozial ausgewogenen Politikansätzen verbunden werden.

Eurocities betreibt also nicht nur Lobbying in der Vertikalen, d.h. in der Auseinandersetzung der Städte mit der übergeordneten regionalen, nationalen und europäischen Ebene. Bei

²⁷² Die, wie in Abschnitt 6.3.4 erläutert, sehr stabile Mitgliedschaft von Eurocities weist darauf hin, dass auch wechselnde parteipolitische Positionen in der Stadtführung für eine Eurocities-Mitgliedschaft nur eingeschränkt von Bedeutung sind.

dieser Art von Lobbying geht es vor allem darum, die Handlungsmöglichkeiten der eigenen Klientel im EU-Mehrebenensystem zu schützen oder sogar auszubauen.

Darüber hinaus finden Lobbying-Aktivitäten von Eurocities auch in der horizontalen Ebene statt, d. h. für die Interessen der eigenen, speziellen Mitgliedschaft und gegen die Interessen anderer Akteure derselben Ebene. Bei dieser Art von Lobbying wird vor allem das Ziel verfolgt, für eine bestimmte Gruppe Vorteile zu erarbeiten, wie z.B. im Falle von Eurocities' Eintreten für eine bessere Förderung urbaner Wachstumskerne gegenüber ländlich geprägten Gebietskörperschaften.

Eurocities weist bereits auf der untersten Ebene der Organisation, den Arbeitsgruppen, eine transnationale Struktur auf. Spätestens auf der Ebene der Foren, in denen in der Regel Städte aus allen Ländern Europas vertreten sind, werden die Positionen mit europaweitem Zuschnitt formuliert. Strukturen, um auf nationaler Ebene Wissen zu akkumulieren, weist Eurocities nicht auf. Mit Blick auf die in Abschnitt 2.5 eingeführten Zugangsgüter, und vor dem Hintergrund der in Abschnitt 5 beschriebenen Zugangspunkte, die die EU-Organe aufweisen, lässt sich für Eurocities Folgendes festhalten:

- **Wissen**

Eurocities kann alle drei in Abschnitt 2.5.3.1 beschriebenen Kategorien von „Wissen“ auf europäischer Stufe aggregiert anbieten.

„Wissen über den Handlungsbedarf“

Eurocities kann „Wissen über einen Handlungsbedarf“ auf EU-Ebene aufgrund seiner Struktur sehr schnell akkumulieren. Da sich die Mitgliedschaft von Eurocities unmittelbar aus den Städten zusammensetzt, werden auftauchende lokale Probleme und Bedarfe direkt in die Organisationsstruktur eingebracht. Dies geschieht vor allem auf Ebene der Arbeitsgruppen, und, wenn eine passende noch nicht vorhanden ist, auf Ebene des zuständigen Forums. Hierbei entscheidet sich bereits auf diesen Ebenen, ob das Problem von einem hinreichend europäischen Ausmaß ist. Ansonsten kann keine Arbeitsgruppe gebildet werden, und die Bearbeitung des Problems innerhalb der Eurocities-Struktur schließt sich aus. Aufgrund der Größe der Mitgliedschaft kann davon ausgegangen werden, dass ein von Eurocities identifiziertes Problem zumindest von Großstädten auch über die Grenzen der Organisation hinaus gleich bewertet würde, und insofern für die EU-Ebene relevant ist. Wissen über Probleme kleinerer Kommunen kann Eurocities über Aspekte, die generell alle Kommunen betreffen, nicht anbieten. Inwieweit der neue Mitgliedsstatus der Partner, der für kleine und mittlere Städte vorgesehen ist, dies ändert, bleibt abzuwarten.

„Wissen über die technisch möglichen Handlungsalternativen“

In Eurocities sind die Städte selbst engagiert, und die Arbeitsgruppen, Foren und andere Gremien werden mit den Mitarbeitern bzw. dem politischen Personal der zuständigen städtischen Abteilungen und Fachverwaltungen besetzt. Dadurch kann die Organisation leicht und schnell auf das technische Wissen vor Ort zurückgreifen. Diese Struktur ermöglicht hierbei sowohl die Erarbeitung von europaweit aggregierten Papieren, als auch den Zugriff auf entsprechendes Fachpersonal, das diese in entsprechenden Gremien und Anhörungen auf internationaler Ebene präsentieren kann. Dabei ist Eurocities in allen Bereichen europäischer Politik mit Bedeutung für die lokale Ebene beweglich, wie die im Anhang III zu findende Liste der Arbeitsgruppen zeigt.

„Wissen über die Bewertung der Handlungsalternativen“

Eurocities ist ebenfalls in der Lage vorliegende Entscheidungsalternativen zu bewerten, und an die europäische Ebene rückzukoppeln, inwieweit ein spezifischer Politikentwurf den Wünschen und Bedürfnissen der Mitglieder entspricht. Eurocities kommuniziert diese Bewertungen an die EU-Organe, und verbindet sie mit Verbesserungsvorschlägen, um die vorliegenden Entwürfe aus Sicht der Eurocities-Mitgliedschaft „zustimmungswürdiger“ zu machen.

▪ **Legitimation**

Das Zugangsgut „Legitimation“ kann von Eurocities ebenfalls angeboten werden. Es wurde oben z.B. der Fall erwähnt, dass Eurocities die EU-Kommission in ihrem Vorhaben unterstützte, die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Budget zu erhöhen. Politische Vorhaben auf EU-Ebene werden von den zuständigen Eurocities-Gremien diskutiert, und im Falle der Zustimmung erfährt das entsprechende EU-Organ eine direkte Bestätigung durch die in Eurocities organisierten Städte. Die Positionen der zuständigen EU-Organe können so zum einen auf der europäischen Ebene gegenüber den anderen europäischen Akteuren gestärkt werden. Genauso kann sich ihre Position aber auch gegenüber Akteuren der nationalstaatlichen Akteure verbessern.

Allerdings muss hierbei herausgehoben werden, dass eine konkrete Abstimmung tatsächlicher Vorlagen der EU-Organe nicht stattfindet, sehr wohl aber ein bestimmter Entwurf von Eurocities begrüßt, oder abgelehnt wird.

Eingeschränkt wird die Qualität dieses Guts durch Eurocities' vergleichsweise exklusive Mitgliedschaft aus großen Städten. Vor dem Hintergrund der Allgemeingültigkeit der auf EU-Ebene getroffenen Regelungen ist diese Mitgliedschaft, wenn auch transnational zusammengesetzt, bei weitem nicht repräsentativ gegenüber der Gesamtheit an lokalen Gebietskörperschaften. Eine deutliche Unterstützung durch Eurocities birgt das Risiko, als Vertreter von Partikularinteressen zu erscheinen. Dies schränkt den Zugang Eurocities zur

EU-Kommission als „unabhängigem Moderator“ (vgl. Abschnitt 5.1), wie auch zum Europäischen Parlament als Vertreter aller EU-Bürger, ein.

▪ **Umsetzung**

Eurocities kann als Verein, der gegenüber den Mitgliedern nur sehr bedingt über „harte“ Sanktionsmöglichkeiten verfügt, nur eingeschränkt feste Zusagen machen. Allerdings kann die Umsetzung von EU-Politik unter den Mitgliedern unterstützt werden. Wie gezeigt wurde, setzte sich z.B. die Arbeitsgruppe Services of General Interest explizit zum Ziel, die Umsetzung der Vergabe-Richtlinien in der Mitgliedschaft zu fördern (vgl. Abschnitt 6.5.5). Das Excom hat als leitendes Gremium durchaus die Möglichkeit, eine entsprechend ausgerichtete Arbeitsgruppe ins Leben zu rufen. Darüber hinaus sind Beschlüsse, die von Eurocities gefasst werden, direkt von den Mitgliedern abgestimmt, und sollten insofern eine vergleichsweise gute Bindekraft aufweisen. Darüber hinaus sind die Mitglieder in Eurocities über ihre „Eurocities contact officer“ direkt mit dem Brüsseler Büro verbunden, und für Informationen, Programme und Hinweise entsprechend gut erreichbar.

Was die Kontrolle der Umsetzung betrifft, gilt für Eurocities, wie für jede andere Organisation, die in Abschnitt 2.5.3.3 erwähnte Einschränkung, dass die mangelnde Umsetzung in der eigenen Mitgliedschaft nur dann angeboten wird, wenn daraus keine negativen Konsequenzen für die Mitglieder zu erwarten sind. In anderen Fällen jedoch, wo sich Verbesserungen erwarten lassen, kann davon ausgegangen werden, dass eine entsprechende „Zustandserhebung“ vor dem Hintergrund der vergleichsweise überschaubaren Mitgliedschaft durchaus zu leisten ist. Im Zusammenhang mit der Kontrolle Dritter kann Eurocities über die Mitglieder Informationen bezüglich des Umsetzungsstandes einer Regelung beispielsweise auf nationaler oder regionaler Ebenen abfragen. Informationen dieser Art stellen letztlich auch die Grundlage für das Wissen über den Handlungsbedarf dar (siehe den Abschnitt weiter oben).

Eurocities betreibt vor allem politisches Lobbying (siehe Abschnitt 2.1), das heißt die Mitglieder verfolgen über die Organisation vor allem ihre institutionellen Präferenzen in Bezug auf das Regelsystem der EU. Die Verfolgung primärer Interessen über projektorientiertes Lobbying, z.B. um konkrete Fördergelder oder Projekte einzuwerben, ist im Rahmen von Eurocities nur sehr eingeschränkt möglich. Zum einen, weil die Organisation vermeiden will, über Finanztransfers die Unabhängigkeit gegenüber den EU-Organen zu verlieren. Zum anderen, weil die Organisation mögliche Konkurrenzen innerhalb ihrer Mitgliedschaft vermeiden muss. Tätigkeiten, die einseitig in die Konkurrenz der Städte untereinander innerhalb des europaweiten Binnenmarktes eingreifen, können von Eurocities kaum wahrgenommen werden.

Eurocities konzentriert sich in seinen Lobbying-Aktivitäten sehr stark auf die EU-Kommission. Sie bietet den europaweit aggregierten Gütern von Eurocities sehr gute Zugangsmöglichkeiten. Darüber hinaus ist sie, wie geschildert, Ziel der in den frühen Phasen des Politikprozesses und langfristig, „pro-aktiv“ durchgeführten Lobbying-Maßnahmen. Eurocities kann hierbei Wissen von sehr hoher technischer Qualität und hoher Aktualität anbieten. Allerdings ist der Legitimationsbeitrag, den es zur EU-Politik leisten kann, aufgrund der ausgewählten Mitgliedschaft relativ begrenzt.

Das Europäische Parlament rückte, nicht zuletzt durch seine steigende Bedeutung in der EU, in den letzten Jahren stärker in den Fokus. Hier sollen die Kontakte vor allem über die politischen Verbindungen zu den Europaabgeordneten der Städte intensiviert werden. Das Parlament wird hierbei vor allem als Möglichkeit wahrgenommen, Positionen zum einen in den späteren Phasen des Politikprozesses einzubringen. Daneben wächst jedoch seine Bedeutung als „alternativer“ Zugang zur EU-Rechtsetzung, über den auch Positionen vertreten werden können, denen sich die EU-Kommission verschlossen hat.

Gegenüber dem Rat zeigt sich Eurocities nur sehr eingeschränkt als zugänglich. Eurocities fehlen die Möglichkeiten, Güter auf nationaler Ebene zu aggregieren, welche für die Mitglieder des Rates nach wie vor die größte Bedeutung hat.

Mit dieser Einschränkung kann dennoch festgestellt werden, dass Eurocities aufgrund seiner Struktur und der Verfahren in der Lage ist, die Interessen der europäischen Städte in den Politikprozess auf EU-Ebene zu transportieren und einzubringen. Zumindest im Bereich der Effizienz und Effektivität kann von einem positiven Beitrag zur EU-Politik ausgegangen werden, für den Beitrag zur Legitimation gelten die Einschränkungen durch die ausgewählte Mitgliedschaft. Mit Blick auf die in Abschnitt 3 dargestellten Möglichkeiten europäischer Städte, sich über formale Wege am Politikprozess in der EU zu beteiligen, kann davon ausgegangen werden, dass die Interessenvertretung über Eurocities wesentlich effektiver ist als über die Mitgliedstaaten oder den Ausschuss der Regionen.

Eurocities verfügt über keinerlei nationale Strukturen. Das bedeutet, dass die in Schaubild 1 graphisch dargestellte Annahme einer direkten Verbindung der Städte mit der europäischen Ebene hier eine Bestätigung findet. Die Mitglieder von Eurocities beteiligen sich an den EU-Politikprozessen unabhängig, und oft in konträren Positionen zu ihren übergeordneten regionalen oder nationalen Positionen. Das bedeutet auch, dass die Städte, bei allen Einschränkungen ihrer Kompetenzen durch bestehendes EU-Recht, durchaus neue Handlungsmöglichkeiten durch die fortschreitende Europäische Integration und das EU-Regelsystem erhalten. Wie gezeigt wurde, können sie dabei substanzielle Beiträge zur Qualität der EU-Politik beitragen, was langfristig sowohl die Rolle der EU-Organe wie auch die der Städte stärken wird.

7. Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas - RGRE

Der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) ist ein seit über 50 Jahren bestehender Dachverband für nationale Kommunalverbände in Europa, der nach eigener Aussage über 100.000 europäische Kommunen repräsentiert²⁷³. Die folgenden Abschnitte werden die Entwicklung des RGRE sowie Aufbau und Struktur der Organisation erläutern. Auf dieser Grundlage erfolgt dann eine Analyse der Prozesse, die in der Organisation zur Entscheidungsfindung und zum Wissensaufbau führen, sowie die Lobbying-Strategie, mit welcher der RGRE grundsätzlich seine Beziehungen zu den EU-Organen gestaltet. Im Abschluss dieses Kapitels erfolgt eine Einschätzung, inwieweit der RGRE Güter bereitstellen kann, die ihm die Nutzung der in Abschnitt 5 herausgearbeiteten Zugangspunkte der EU-Organen ermöglichen.

Der Aufbau der Untersuchung des RGRE entspricht hierbei der im vorangegangenen Abschnitt 6 präsentierten Analyse von Eurocities. Allerdings muss im Falle des RGRE zum Verständnis der internen Prozesse und Strukturen im RGRE wesentlich mehr Gewicht auf die nationalen Subeinheiten der Organisation gelegt werden, als dies im Fall von Eurocities notwendig ist. Ich habe mich deshalb mit drei der nationalen Subeinheiten im Detail näher beschäftigt und, entsprechend des Designs des bereits eingeführten Drei-Länder-Vergleichs (siehe Abschnitt 4), die nationalen Suborganisationen des RGRE in Deutschland, Frankreich und Großbritannien analysiert. Die entsprechende Untersuchung findet sich im folgenden Abschnitt 7.4, und bildet die Grundlage für die Untersuchung des RGRE auf europäischer Ebene, die in den darauf folgenden Abschnitten dargestellt wird.

7.1 Entstehung und Entwicklung des RGRE

Ursprung des RGRE waren Bemühungen vor allem deutscher, französischer und schweizer Kommunen in den späten 1940er Jahren, die nach dem Zweiten Weltkrieg verfeindeten europäischen Bevölkerungen mittels Städtepartnerschaften bzw. „jumelages“²⁷⁴ einander wieder näher zu bringen (Dieckmann 2000: 459)²⁷⁵. Damit verbunden setzten sich die Beteiligten für den Aufbau demokratischer Systeme auf der lokalen Ebene ein. Dies umfasste sowohl innerkommunale Aspekte, wie die demokratische Wahl des lokalen Führungspersonals, als auch die Garantie gewisser Selbstregierungskompetenzen der lokalen Gebietskörperschaften gegenüber den regionalen und vor allem nationalen Ebenen.

²⁷³ Siehe <http://www.ccre.org/presentation_en.htm>, 25.10.04, oder (RGRE-DS 2003b: 2). Im Französischen trägt er den Namen Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), der englische Name ist Council of European Municipalities and Regions (CEMR).

²⁷⁴ Der soziale Aspekt der Städtepartnerschaften, auf den ich später noch ausführlicher eingehe, wird im französischen Begriff der „jumelage“ (franz.: jumeau/jumelle = Zwilling) deutlicher als im Deutschen. Auch im englischen Sprachraum ist von „city twinning“ die Rede.

²⁷⁵ Zur Entwicklung des RGRE siehe auch AICCRE 1995: 79, Vontz 1998, Rechlin 2004: 44, Heinelt/Niederhafner 2005: 79ff, Münch 2006: 230ff.

Eine entsprechende kommunale Verfassung wurde nicht zuletzt auch als Mittel zur Verhinderung diktatorischer Herrschaft auf nationaler Ebene verstanden.

Die demokratisch verfassten und selbstbestimmten Städte und Gemeinden sollten die Grundlage sein, auf der die friedliche Entwicklung eines vereinten Europas ermöglicht und gefördert werden sollte. Um die Bürger Europas einander näher zu bringen sollte der kulturelle grenzüberschreitende Austausch zwischen den Bürgern und die direkte Kooperation zwischen den kommunalen Verwaltungen gefördert werden (AICCRE 1995:29, Dieckmann 2000: 459). Dass die Gründer des RGRE den Aufbau eines vereinten Europas nicht nur „uniquement“ in den Händen der nationalstaatlichen Vertreter wissen wollten, die hauptsächlich nur die „Interessen ihrer Staaten verträten“, und nicht unbedingt die der Bürger (I_AFCCRE 2004: 10), spielte vor dem Hintergrund der europäischen Geschichte im bis dahin vergangenen 20sten Jahrhundert durchaus eine Rolle. Die demokratisch gewählten Vertreter der Städte sollten die Interessen der „citoyen“ direkt in den Aufbau eines vereinten Europas einbringen, um so ein „Europa der Bürger“, eine „société Européenne“, zu gewährleisten (AICCRE 1995: 29, I_AFCCRE 2004: 11-19, 194, 195). Dieses Europa der Bürger war eine grundlegend andere Idee für ein vereintes Europa als die, die der Machtpolitik der verschiedenen Nationen über die Jahrhunderte zugrunde lag. Dementsprechend war die Ausrichtung der Aktivitäten des RGRE nicht nur politisch, sondern durchaus auch sozial und kulturell gedacht. In der Tat machten diese letzten Komponenten, vor allem im Rahmen der Städtepartnerschaften, lange Zeit den Hauptteil der Tätigkeiten des RGRE aus (RGRE-DS 2003b: 2).

Anfang der 1950er Jahre gewann die Bewegung deutlich an Dynamik und zog Städte und Interessierte weiterer Länder an, so dass man den Aufbau einer pan-europäischen Organisation beschloss. Bei der „assemblée constitutive“ des RGRE, damals noch „Rat der Gemeinden Europas“ (RGE), die vom 28. bis 30. Januar 1951 in Genf stattfand (AICCRE 1995: 29), waren Vertreter aus sechs Staaten anwesend²⁷⁶. Die Gründung des RGRE fällt damit in dasselbe Jahr wie die Unterzeichnung des EGKS-Vertrages. Er war einer der ersten Verbände, die mit explizit „europäischem Fokus“ arbeiteten.

1953 fand in Versailles die erste Generalversammlung statt, welche die „Europäische Charta der Gemeindefreiheiten“ (französisch: „Charte Européenne des libertés locales“ (siehe CEMR 1953)) als Abschlussresolution annahm (AICCRE 1995: 30, CEMR 2005, Leitemann 2005: 5)²⁷⁷. 1955 verlegte der RGE seinen Hauptsitz und das Sekretariat von Genf nach

²⁷⁶ Außer aus den Niederlanden waren Kommunen aus sämtlichen Gründungsmitgliedern der späteren EU vertreten: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, sowie noch Kommunen aus der Schweiz (I_AFCCRE 2004: 13).

²⁷⁷ Die Charta ist eines der wichtigsten Dokumente des RGRE. Sie wurde im Laufe der Jahre durch Beschlüsse verschiedener Delegiertenversammlungen präzisiert und fortentwickelt, z.B. 1960 in Cannes oder 1970 in London (AICCRE 1995: 58). Sie stellt auch den Kern der 1985 vom Europarat

Paris, und wurde als gemeinnütziger Verein nach französischem Recht eingetragen. Die Statuten wurden veröffentlicht und satzungsmäßige Gremien etabliert, z.B. wurden turnusgemäße Hauptversammlungen und das RGRE-Präsidium ins Leben gerufen. Die Ämter innerhalb dieser Gremien besetzten Personen, die ein politisches Mandat einer kommunalen Gebietskörperschaft inne hatten. Darüber hinaus schuf man eine erste Arbeitsstruktur in Form eines „comité d'action“, das seinerzeit vier thematische Unterabteilungen aufwies, die auch heute noch aktuelle Themen abdeckten²⁷⁸ (hierzu AICCRE 1995: 29). Der erste Präsident wurde ein Repräsentant Genfs, bei der Besetzung der anderen Positionen berücksichtigte man alle seinerzeit in der Organisation vertretenen Staaten. Dies entsprach der grundlegenden Ausrichtung des RGRE als politischer Vereinigung supranationalen Aufbaus, die unabhängig von jedweder nationalen Regierung oder Partei sein, und alle in ihr vertretenen Bürger Europas gleichwertig repräsentieren sollte (AICCRE 1995: 29).

Allerdings wurde die Unabhängigkeit der Organisation von der nationalen Ebene durch ihre Konstruktion schon zu Beginn in Teilen konterkariert. Denn es wurde ebenfalls beschlossen, dass die Generalversammlung des RGRE mit nationalen Kontingenten zu besetzen sei, um so die gleichberechtigte Repräsentation aller Mitglieder zu gewährleisten (AICCRE 1995: 29). Im Zusammenhang damit kam die Idee „nationaler“ Sektionen innerhalb der Organisation auf, die die Auswahl „ihrer“ Delegierten gewährleisten und eine Verbindung zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene darstellen sollten. Ein Argument für diese neu aufzubauenden Organisationen waren die fehlenden europäischen Kapazitäten der herkömmlichen nationalen Verbände, die die Gründung europäisch ausgerichteter Organisationen nötig machte. Außerdem wollte man den noch jungen europäischen Gedanken durch diese, explizit auf die europäische Ebene gerichteten Organisationen fördern (I_RGRE_DS 2005: 5) (siehe folgenden Abschnitt 7.3).

Die Idee der nationalen Sektionen innerhalb der europäischen Organisation lehnten vor allem die deutschen Vertreter ab, auf Druck der französischen Seite wurde ihre Gründung dennoch beschlossen. Allerdings wurde als Kompromiss die Garantie, dass diese Sektionen keinerlei Weisungsbefugnisse gegenüber den Gremien auf der europäischen Ebene der Organisation erhielten, in den Statuten verankert (AICCRE 1995: 29). Im Laufe der 1950er Jahre kam es dann nach und nach zur Gründung der ersten nationalen Sektionen. Beispielsweise gründete sich die französische Sektion 1951, die deutsche 1958. Die Entscheidung für die nationalen Sektionen prägt den RGRE bis heute maßgeblich, allerdings

ratifizierten „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ (franz.: „Charte Européenne de l'autonomie locale“) dar (siehe <<http://conventions.coe.int/treaty/ger/treaties/html/122>>, 7.1.05).

²⁷⁸Dies waren „finanzielle und administrative Autonomie“ unter deutscher, „Gleichgewicht zwischen Stadt und Land“ unter französischer, „Sicherheit und gegenseitige Hilfe“ unter belgischer sowie „Europäische Politik“ unter italienischer Leitung (AICCRE 1995: 29, eigene Übersetzung).

anders, als dies seinerzeit gedacht war. Denn die nationalen Sektionen des RGE konnten sich langfristig in der Konkurrenz zu den traditionellen, bereits etablierten nationalen Verbänden bis auf einzelne Ausnahmen nicht durchsetzen (siehe folgenden Abschnitt 7.3). In den meisten europäischen Nationen übernahmen die herkömmlichen Verbände die Aufgaben der nationalen Sektionen und wurden selbst direkte Mitglieder des RGRE. Dadurch entwickelte sich der RGRE zu seiner jetzigen Form als Dachverband der nationalen Verbände europäischer kommunaler Gebietskörperschaften, die im Folgenden noch genauer erläutert wird.

Bereits 1969 eröffnete der RGRE eine Außenstelle in Brüssel, um näher am Geschehen auf europäischer Ebene und direkt vor Ort vertreten zu sein (CEMR 2005), allerdings blieb der Hauptsitz und Arbeitsschwerpunkt in Paris. Im Verlauf der nächsten Jahrzehnte vergrößerte sich der Kreis der Mitglieder des RGRE sehr stark, vor allem in nord- und südeuropäische Richtung. Damit rückten neue Formen und Zuschnitte von Gebietskörperschaften in die Mitgliedschaft des RGRE. Auch die aufkommende Regionalpolitik der EU und die damit verbundene Diskussion um ein „Europa der Regionen“ (hierzu Abschnitt 3.4.2) beeinflussten die Organisation. Bei der Delegiertenversammlung am 15.10.1984 in Straßburg wurde der Verbandsname per Satzungsänderung von Rat der Gemeinden Europas in Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)²⁷⁹ umbenannt. Der Hauptgrund hierfür war allerdings nicht, sich für Regionen mit weitgehenden legislativen Kompetenzen, im Sinne etwa der deutschen Bundesländer oder der spanischen autonomen Provinzen, zu öffnen, sondern für „kommunal verfasste Regionen“ (I_RGRE_II 2005a: 43)²⁸⁰, die vom rechtlichen Status her in ihren Nationen die gleichen Kompetenzen haben wie anderweitig die Kommunen im engeren Sinne. Damit wurde der Einbezug z.B. der deutschen Landkreise oder der britischen „county councils“ in die Arbeit des RGRE möglich. Allerdings sind die Mitglieder des RGRE, wie weiter unten (siehe Abschnitt 7.3) genauer untersucht wird, auch 2005 noch zum weitaus größten Teil Kommunen im engen Sinne.

1990 fusionierte der RGRE durch einen Beschluss der Delegiertenversammlung im Dezember in Lissabon mit der europäischen Sektion der International Union of Local Authorities (IULA), einem globalen Gemeindeverband, und stellt seither offiziell den europäischen Arm der IULA dar (AICCRE 1995: 74, Dieckmann 2000: 459)²⁸¹. 1992 wurde von der Delegiertenversammlung in Prag eine entsprechend revidierte Fassung der Statuten angenommen (vgl. CEMR 1997: Ib).

²⁷⁹ Hierzu <<http://www.rgre.de/pages/rgre002.htm>>, 19.6.04 i.V.m. (AICCRE 1995: 62).

²⁸⁰ Siehe auch <<http://www.rgre.de/pages/rgre002.htm>>, 19.6.04.

²⁸¹ Diesem Beitritt gingen langwierige Verhandlungen voraus. Die IULA war dem RGRE gegenüber lange Jahrzehnte ablehnend eingestellt. Erst als klar war, dass ein „Aufgehen“ des RGRE in der IULA nicht durchsetzbar war, sondern im Gegenteil die europäische Sektion der IULA schwächer positioniert war, wurde der RGRE als Organisation im Ganzen integriert (AICCRE 1995: 66).

Die Mitgliedschaft des RGRE vergrößerte sich im Verlauf der frühen 1990er noch einmal deutlich, vor allem um Mitglieder aus den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten. Außerdem stieg durch die fortschreitende Integration und die Kompetenzerweiterungen die Bedeutung der EU für den RGRE. Vor allem mit der EEA und der Verwirklichung des Binnenmarktes bekam die EU-Politik für die Mitgliedschaft des RGRE einen größeren Stellenwert. Dies hing nicht nur mit der Gründung des Ausschusses der Regionen durch den Maastricht-Vertrag zusammen (hierzu Abschnitt 4.2), sondern vor allem mit der steigenden Zahl von EU-Politiken, die in Kompetenzen der kommunalen Akteure eingriffen (siehe Abschnitt 3.4).

Dieser Entwicklung entsprechend übernahm der RGRE zunehmend die Aufgabe, seine Mitglieder im Rahmen des EU-Politikprozesses zu vertreten, was vor allem die Geschäftsstelle in Brüssel übernahm. Die Lobbying-Aktivitäten auf EU-Ebene wurden, neben der vor allem kulturell orientierten Arbeit im Rahmen der Städtepartnerschaften und dem generellen Eintreten für lokale Selbstverwaltungsrechte, eine weitere Hauptaufgabe des RGRE. Um zu den stellenweise sehr konkreten Politiken der EU in adäquatem Maße Stellung nehmen zu können, musste der RGRE entsprechende organisatorische Kapazitäten aufbauen.

Ab Mitte der 1990er vollzog sich in diesem Zusammenhang eine größere strukturelle Veränderung in der Organisation. Sie wurde zusätzlich durch die Fusion mit der IULA (vgl. AICCRE 1995: 66f), eine zu dieser Zeit durchgeführte organisationsinterne Evaluation²⁸², sowie die zunehmende Konkurrenz durch neue pan-europäische, transnationale Kommunalverbände, die sich in verschiedensten Politikfeldern gründeten (siehe Kern 2001), gefördert²⁸³. Die Reformen sollten einerseits die Dienstleistungen für die Mitglieder gegenüber den rein politischen Aktivitäten stärken. Dies betraf neben einer Verbesserung des Wissens- und Best Practice-Austausches innerhalb der Mitgliedschaft vor allem verbesserte Informationsleistungen zu laufenden und geplanten Politikvorhaben auf EU-Ebene. Andererseits sollte die inhaltliche Arbeit an konkreten EU-Politiken bzw. Rechtsakten verbessert werden. Hierbei ging es vor allem darum, die organisationsinternen Voraussetzungen zur Erstellung inhaltlich fundierte Beiträge aufzubauen, um ein effektives Lobbying gegenüber den EU-Organen in konkreten Rechtssetzungsverfahren zu ermöglichen. Wichtigste Neuerung der Reformen war die Einführung von thematisch orientierten, regelmäßig tagenden Arbeitsgruppen, die ab 1995²⁸⁴ in den RGRE implementiert wurden. Sie sollten vor allem die „technische“ Qualität der RGRE-Arbeit

²⁸² Dem so genannten Martini-Bongers-Bericht (Dieckmann 2000: 459).

²⁸³ Neben Eurocities, in Abschnitt 6 bereits genauer beschrieben, waren dies vor allem Netzwerke mit thematischem oder regionalem Zuschnitt. Beispielsweise gibt es eine Reihe von Städtenetzwerken im Bereich von Energieverbrauch, Energie und Klimaschutz (siehe z.B. Mayer-Ries 1999, Kern et al. 2005 und Bulkeley/Kern 2006), oder mit Beschränkung auf eine bestimmte europäische Region, wie etwa den Ostseeraum (Kern/Löffelsend 2004) oder die Alpenregion (Behringer 2003).

²⁸⁴ Siehe <http://www.ville-montpellier.fr/vmtv/fr/internationale/model/model.php?id=0301_ccre>, 3.2.05

sichern (Details im folgenden Abschnitt 7.6.8). Darüber hinaus wurden in den ersten Jahren nach 2000 so genannte „Policy-Foren“ eingeführt, die sich stärker auf die politische Seite der RGRE-Arbeit konzentrieren, und vor allem politische und öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen durchführen sollten (I_LGIB 2004: 104, I_RGRE_DS 2005: 51).

Einige der nationalen Mitgliedsverbände forderten in den Diskussionen um die Reformen immer wieder eine stärkere Ausrichtung des RGRE weg von allgemeinen politischen Themen, wie die Förderung von lokaler Demokratie, hin zu konkreten Dienstleistungen für seine Mitglieder. Damit sollte sich auch stärker auf die EU konzentrieren, weshalb in den langjährigen Diskussionen von einigen Mitgliedsverbänden die vollständige Verlagerung des RGRE-Hauptsitzes von Paris nach Brüssel gefordert wurde (I_LGIB 2004: 106, I_RGRE_DS 2005: 37). Die Gegner einer Entwicklung des RGRE hin zu einer reinen „Dienstleistungszentrale“ verwiesen dem gegenüber auf seine Bedeutung über die EU hinaus, z.B. in der IULA oder in Hinblick auf den Kongress der Gemeinden und Regionen Europas beim Europarat, die unter anderem in seinen Forderungen nach einer konkreten globalen Nord-Süd-Politik ihren Ausdruck findet. Sie forderten eine breitere Positionierung des RGRE ein, was mit der Favourisierung von Paris als Hauptsitz einherging.

2001 beschloss das RGRE-Policy Committee (siehe folgenden Abschnitt 7.6.2) als Kompromiss den offiziellen Hauptsitz des RGRE in Paris zu belassen, aber den Schwerpunkt seiner Arbeit nach Brüssel zu verlegen (RGRE-DS 2003b: 4).

Die Geschäftsstelle in Brüssel ist gegenwärtig das eigentliche Arbeitszentrum der Organisation (I_RGRE_DS 2005: 37), weitaus die meisten RGRE-Mitarbeiter arbeiten hier. Zwar spielen die Tätigkeiten des RGRE in Bereichen wie des globalen Austausches der Kommunen oder der weltweiten Durchsetzung von lokalen Selbstverwaltungskompetenzen durchaus noch eine Rolle, aber der weitaus größte Teil der RGRE-Aktivitäten konzentriert sich auf Themen, die mit der EU zusammen hängen, wie im Folgenden noch deutlich wird.

7.2 Ziele des RGRE

Vor dem Hintergrund der eben dargelegten Entwicklung verfolgt der RGRE als Organisation drei hauptsächliche Ziele, die auch in den Statuten fixiert sind (vgl. CEMR 1997: I, siehe auch CEMR 2003b: 16):

- Er fördert, vor allem durch das Instrument der Städtepartnerschaften, den Austausch zwischen den Bürgern Europas als Grundlage für ein friedlich vereinigt Europa.
- Er fördert weltweit den Aufbau demokratisch verfasster lokaler Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltungsrechten.
- Er fördert die Idee föderalen Europas und vertritt die Interessen der subnationalen Gebietskörperschaften in der EU.

Diese drei übergeordneten Ziele sind mit verschiedenen strategischen Zielsetzungen und konkreten Maßnahmen verbunden, die ich in den nächsten Abschnitten erläutere:

▪ **Die Förderung von Städtepartnerschaften**

Die Idee der Städtepartnerschaften hat sich als sehr erfolgreich erwiesen. Im Laufe ihrer nun rund 60-jährigen Geschichte wurden zahlreiche Städteverbindungen aufgebaut: RGRE-interne Schätzungen gehen 2006 von rund 30.000 derartigen Verbindungen allein in Europa aus²⁸⁵. Die Idee der Städtepartnerschaft stellt inzwischen durchaus ein weltweites Phänomen dar, das nicht zuletzt als Mittel der Entwicklungshilfe eine große Rolle spielt. Auch die Förderung von Städtepartnerschaften europäischer Kommunen mit Kommunen in Afrika, Asien und Südamerika gehört zu den aktiv verfolgten Zielen des RGRE und seiner nationalen Suborganisationen.

Der RGRE unterstützt sowohl die Aufrechterhaltung bestehender wie auch die Gründung neuer Verbindungen (I_RGRE_I 2005: 66). Hierzu hat er ein RGRE-internes Netzwerk der „town-twinning officer“ aufgebaut, in dem die jeweiligen Referenten für Städtepartnerschaften der nationalen Sektionen sowie die zuständigen Mitarbeiter auf pan-europäischer Organisationsebene vernetzt sind²⁸⁶. Darüber hinaus arbeitet der RGRE in diesem Feld eng mit der EU zusammen, die, nicht zuletzt auf Wirken des RGRE hin, die Städtepartnerschaften als integrationsförderndes Instrument auf der Ebene der Bevölkerung ebenfalls für sich entdeckte²⁸⁷.

▪ **Die Förderung lokaler Demokratie**

Der RGRE beteiligte sich, von seiner Gründung an, an der Förderung demokratischer Grundsätze auf lokaler Ebene. Der „Kampf“ um die demokratische Wahl des kommunalen Führungspersonals, für die lokale demokratische Selbst- und gegen zentralistische Fremdbestimmung, wurde vom RGRE gegenüber Staaten, in denen dies nicht gewährleistet war, durchaus offensiv geführt. Zwei Beispiele aus den Anfangsjahren: Unter den

²⁸⁵ Zahl von <http://www.ccre.org/champs_activites_liste_news_en.htm?ID=3115>, am 1.12.06.

²⁸⁶ Siehe FN 289.

²⁸⁷ 1988 entwickelte die EU-Kommission auf Beschluss des Europäischen Parlaments hin das Programm Community Aid for Twinning, welches 1989 mit einem Finanzvolumen von 3,8 Mio. Ecu erstmals ausgeschrieben wurde. 2002 betrug das Finanzvolumen dieses Programms rund 12 Mio. Euro (CEMR 2002a: report W5), welches 2004 noch einmal auf 14 Mio. Euro angehoben wurde (CEMR 2004: 8). Es ist Teil der EU „citizen programs“ und soll insbesondere dem Aufbau einer EU-Bürgerschaft dienen. Insofern richtet sich die Ausschreibung auch tatsächlich an die Bürger, deren Begegnungen mit Reisekostenzuschüssen und Projektmitteln gefördert werden. Förderanträge für Begegnungen, die „überwiegend aus GemeindevertreterInnen oder –beamtInnen bestehen“ (EU-K 2002c: A.1.2.), werden nicht bezuschusst.

Die Konzentration auf die Bürger führte dazu, dass die Programme und Aktivitäten der EU-Kommission im Rahmen der Städtepartnerschaften in der GD Bildung und Kultur angesiedelt wurden, und nicht in der GD Regionalpolitik. Auch für die Förderperiode zwischen 2007 und 2013 ist ein derartiges Programm ausgeschrieben (siehe <http://www.ec.europa.eu/towntwinning/index_de.html>, 23.2.06). Neben der EU-eigenen Förderung fließen im Zusammenhang mit der Förderung von Städtepartnerschaften auch EU-Mittel direkt an den RGRE (siehe Abschnitt 7.5).

Unterzeichnern der oben erwähnten „Europäischen Charta der Gemeindefreiheiten“ 1953 war auch ein im römischen Exil lebender Vertreter Spaniens²⁸⁸ (AICCRE 1995: 30, 63), dessen Anwesenheit die Zugehörigkeit spanischer Kommunen zum RGRE als pan-europäischer Organisation symbolisieren sollte, und bereits bei der RGRE-Konferenz in Frankfurt a.M. 1956 wurde die Existenz einer „europäischen Ostpolitik“ gefordert (AICCRE 1995: 67). In den ersten Jahrzehnten nach seiner Gründung waren in diesem Tätigkeitsfeld des RGRE vor allem die noch diktatorisch regierten Staaten im Süden und Osten Europas im Fokus, allerdings positionierte sich der RGRE auch gegenüber demokratischen Staaten, wenn die lokale Selbstbestimmung nicht ausreichend gewährleistet war und unterstützte z.B. Prozesse wie die „décentralisation“ in Frankreich (siehe Abschnitt 4.1.2) oder die „devolution“ in Großbritannien (siehe Abschnitt 4.1.3).

Im Laufe der Zeit rückte neben der politischen Arbeit die konkrete Aufbauhilfe für lokale Demokratie stärker in das Zentrum der Aktivitäten. Neben dem Ende der südeuropäischen Diktaturen war hier vor allem der Zusammenbruch der kommunistischen Regime in Mittel- und Osteuropa von Bedeutung. Nach der Öffnung der Grenzen wurde konkrete Hilfe durch finanzielle Unterstützung, vor allem aber über Know-how-Transfer für den Aufbau kommunaler demokratischer Systeme und Selbstverwaltungsstrukturen in den Transformationsstaaten ermöglicht (Dieckmann 2000: 459). Insbesondere Städtepartnerschaften westeuropäischer Kommunen mit mittel- und osteuropäischen Kommunen stellten hier ein wichtiges Instrument für die Unterstützungen dar.

▪ **Die Förderung einer europäischen Föderation und die Vertretung subnationaler Interessen in der EU**

Der RGRE hatte, wie erwähnt, bereits bei seiner Gründung das Ziel eines föderalistischen Europas (AICCRE 1995: 7ff)²⁸⁹, wobei vor dem Hintergrund der im vorherigen Ziel geschilderten Forderung nach kommunaler Selbstverwaltung bzw. „local self-government“ das föderalistische Europa des RGRE von einem sehr starken Subsidiaritätsgedanken (hierzu Abschnitt 3.2) geprägt war (zur Entwicklung und Bedeutung föderalistischer Denkansätze im RGRE siehe vor allem AICCRE 1995).

Auch während der Entstehung und des Ausbaus des EU-Systems blieb der RGRE seinem Ziel der föderalen „Etats- Unis d'Europe“ (AICCRE 1995: 83) verpflichtet. Artikel I der zuletzt 1997 revidierten Fassung der RGRE-Statuten führt in Absatz I, „aims and objectives“, aus, dass eines der Ziele des RGRE sei, „to develop the European spirit amongst local and

²⁸⁸ Es handelte sich hierbei um den im römischen Exil lebenden spanischen Schriftsteller José M. Semprún y Gurrea, im Dritten Reich wegen aktiver Mitgliedschaft in der französischen „résistance“ in Buchenwald inhaftiert.

²⁸⁹ Oft ist auch von einem europäischen Staatenbund die Rede, siehe z.B. <<http://www.cor.eu.int/document/activities/cemrde.pdf>>, 10.1.05.

regional authorities with a view to promoting a federation of the European States (...)” (CEMR 1997: I.b.3).

Mit der fortschreitenden europäischen Integration wurden seine Forderungen nicht schwächer. Im Gegenteil: 1992, in Reaktion auf den Vertrag von Maastricht und die bei dessen Verhandlung (aus Sicht des RGRE) zu Tage getretene Unfähigkeit der Staatsführer, sich in Bezug auf einen tiefergehenden politischen Integrationsprozess zu einigen, wurde in einer revidierten Fassung der Statuten des RGRE bereits in der Präambel formuliert „that the federation of the European states is held back, despite the wishes of the people, by ever recurring disputes between the states“ (ebd.: Preamble).

Der RGRE forderte hierbei nicht nur den Einbezug subnationaler Perspektiven durch die bestehenden Akteure der EU-Ebene, sondern auch die Schaffung entsprechender institutioneller Rahmenbedingungen. Zum Beispiel wurde in der bereits erwähnten Neufassung der Satzung der Organisation von 1992, als die Diskussion um die Institutionalisierung einer „regionalen Kammer“ in Form des AdR im Zusammenhang mit den Verhandlungen des Maastricht-Vertrages auf einem vorläufigen Höhepunkt war (vgl. Abschnitt 4.2), der Abschnitt 5 zum „Articel I: aims and objectives“ zugefügt, der da lautet: „to achieve the establishment amongst the existing and future European institutions of an assembly representing local and regional authorities“ (CEMR 1997: I.c.5.). Dass die Akteure im RGRE hier nicht unbedingt an den Ausschuss der Regionen dachten wird klar, wenn man die ebenfalls 1992 neu eingefügte Präambel der Statuten hinzuzieht, wo bezogen auf die Aufgaben des RGRE steht: „For these reasons they have formed the Council of European Municipalities and Regions, an European association of local and regional authorities. This council must become a permanent institution in the European structure“ (CEMR 1997: Preamble).

Neben das übergeordnete generelle Ziel eines vereinten, aber föderalen Europas trat mit Fortschreiten des sich intensivierenden Aufbaus der EU noch ein weiteres: Die Repräsentation der lokalen Ebene im System der konkreten EU-Politikprozesse und vor allem der Rechtsetzung auf EU-Ebene. Je weiter der Zugriff europäischer Rechtsetzung auf die Handlungsmöglichkeiten und Kompetenzen der Kommunen wurde, was durch die Entwicklungen in der Kohäsionspolitik der EU noch weiter verstärkt wurde (vgl. Abschnitt 3), umso wichtiger wurde für die Mitglieder des RGRE neben einer guten Informationsbeschaffung auch die Einflussnahme auf die konkreten Rechtsetzungsverfahren. Damit einher gingen Forderungen der Mitglieder nach besserem Wissensaustausch untereinander und zwischen den verschiedenen Ebenen innerhalb der Organisation.

Trotz der deutlichen Forderungen nach einer weitergehenden Europäischen Integration stellt die vom RGRE eingeforderte Subsidiarität eine deutliche Hemmschwelle gegenüber

europaweit einheitlicher Regelungen durch die EU-Ebene dar. Subsidiarität (siehe Abschnitt 3.2) impliziert im EU-Konzept des RGRE eine sehr große Unabhängigkeit der unteren Ebenen und ist eines der wichtigsten Elemente der vom RGRE geforderten europäischen Föderation. Die Eigenständigkeit der einzelnen Kommunen ist eine ständige Grenze für die Kompromissfähigkeit des RGRE. Insofern steht er Regelungen, die seiner Meinung nach die Selbstverwaltungs- bzw.- Entscheidungskompetenzen der subnationalen Gebietskörperschaften zu beschneiden drohen, explizit ablehnend gegenüber. Dies führte letztlich dazu, dass generell eine gewisse Skepsis gegenüber einer rechtsetzenden Tätigkeit auf EU-Ebene vorhanden ist, und eher von zuviel lokal orientierter Politik bzw. zuviel „zentralistischen Eingriffen“ in der EU als von zuwenig ausgegangen wird (I_RGRE_II 2005a: 70, 71, 95). Ein Großteil der Aktivitäten des RGRE bei der Vertretung der lokalen Interessen im System der Europäischen Union besteht darin, solche Regelungen zu verhindern und damit die lokale Selbstverwaltung zu schützen, anstatt ihre Entwicklung zu forcieren oder gar die Entstehung weitergehender Regelungen zu fordern (siehe folgenden Abschnitt 7.9).

7.3 Mitgliedschaft des RGRE

7.3.1 Mitglieder des RGRE

Der RGRE kennt formal vier Gruppen von Mitgliedern, die in Artikel II der Statuten beschrieben sind. Die mit Abstand wichtigsten Mitglieder sind die nationalen Sektionen als Mitglieder mit allen Rechten. Des Weiteren gibt es noch assoziierte, konsultative und Ehrenmitglieder, wie die folgenden Abschnitte erläutern.

▪ Die nationalen Sektionen

Wichtigste Gruppe innerhalb der RGRE Mitgliedschaft stellen die nationalen Sektionen dar. Sie sind mit passiven und aktiven Wahlrechten ausgestattet, und für die Auswahl ihrer jeweiligen Delegierten in die RGRE-Gremien zuständig. Gemäß den Statuten kann in jedem Land, das dem Europarat angehört und somit die „Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ anerkannt hat, eine nationale Sektion des RGRE gegründet werden²⁹⁰. Diese muss die Statuten des RGRE anerkennen, und die Führungsgremien der nationalen Sektion müssen dem Beitritt mit einem offiziellen Beschluss zustimmen.

Die nationale Sektion ist die formale Grundlage für die Mitgliedschaft der weiteren nationalen Organisationen. Ihre Aufgabe ist explizit die Verbindung „ihrer“ Kommunen mit der europäischen Ebene des RGRE. Dem gemäß nimmt sie die einzelnen Beitrittswilligen des jeweiligen Landes auf, wobei es sich sowohl um Einzelmitglieder als auch um regionale oder nationale Verbände handeln kann. Wie eine nationale Sektion organisatorisch strukturiert ist, bleibt den nationalen Akteuren überlassen und hat keinen Einfluss auf ihre Rolle im RGRE.

²⁹⁰ Siehe (CEMR 1997: II.1.) i.V.m. <http://www.ccre.org/mis_an.html#structures>, 1.6.02.

Dementsprechend haben sich die einzelnen nationalen Sektionen abhängig von ihren heimatstaatlichen Voraussetzungen und Traditionen sehr unterschiedlich entwickelt, wie im Folgenden noch eingehend untersucht wird.

Unabhängig von ihrer tatsächlichen Repräsentativität werden die Mitgliedsbeiträge der nationalen Sektionen, und die Anzahl der Sitze, die sie jeweils in den RGRE-Gremien beanspruchen können, nach der Gesamtbevölkerung des Herkunftsstaates und anhand der in den Statuten festgelegten Werte berechnet (hierzu folgenden Abschnitt 7.5).

Die direkte Mitgliedschaft auf supranationaler Ebene des RGRE ist weder für einzelne Kommunen noch für Verbände von Kommunen vorgesehen. Allerdings gibt es zumindest für die Verbände eine Ausnahmeregelung in Art. II Abs. 1.3 der Statuten (CEMR 1997): Für den Fall, dass sich eine nationale Sektion gerade in der Gründungsphase befindet, kann einem nationalen Verband die direkte Mitgliedschaft zugesprochen werden. Die Dauer und Bedingungen dieser direkten Mitgliedschaft hängen, so die Statuten, von einzeln zu treffenden Vereinbarungen ab²⁹¹.

▪ Die anderen Mitgliedergruppen

Assoziiertes Mitglied können nach der Satzung (CEMR 1997: II.2.1) Verbände werden, die in einem Staat beheimatet sind, der nicht Mitglied des Europarates ist. Allerdings ist auch für sie die Beachtung demokratischer Prinzipien Bedingung. Ein assoziiertes Mitglied ist beispielsweise das „standing committee“ der Kommunen aus Serbien und Montenegro²⁹². Des Weiteren dürfen noch „international groupings of local and regional authorities having specific aims“ (CEMR 1997: II.2.2) als assoziierte Mitglieder beitreten. Welche Rechte diesen eingeräumt werden, wird im Einzelfall von der Delegiertenversammlung, auf Vorschlag durch das Policy Committee, beschlossen.

Konsultative Mitglieder können Einrichtungen und Institute jedweder Rechtsform oder Körperschaft werden, sie müssen auch keine subnationalen Gebietskörperschaften sein.

Ehrenmitglieder können durch Ernennung einzelne Personen werden, die sich um die Sache des RGRE oder der lokalen Selbstverwaltung im Allgemeinen verdient gemacht haben.

Die Mitglieder dieser drei Status haben das Recht, sich aktiv an den Sitzungen des RGRE zu beteiligen, allerdings ohne Wahlrechte, wobei in Einzelfällen Ausnahmeregelungen getroffen werden können (CEMR 1997: II.2).

²⁹¹ „While a National Section is in the process of being constituted, membership of CEMR may be granted by the Policy Committee on a temporary basis to a representative national association. The conditions and duration of such membership shall be laid down in an agreement“ (CEMR 1997: II.1.3).

²⁹² Siehe <http://www.ccre.org/serbie_et_montenegro_en.htm>, 11.2.05.

7.3.2 Der Stand der Mitgliedschaft 2005

Im Februar 2005 sind, wie folgende Tabelle 6 zeigt, insgesamt 46 Organisationen aus 33 Europäischen Staaten Mitglied im RGRE²⁹³.

Tabelle 6: RGRE: Mitglieder nach Herkunftsländern (Stand 02/05)

Belgien	1	Lettland	1	Niederlande	3	Slowenien	2
Bulgarien	1	Litauen	1	Norwegen	1	Spanien	1
Dänemark	2	Luxemburg	1	Österreich	2	Tschechien	1
Deutschland	4	Irland	1	Polen	2	Ukraine	1
Estland	2	Island	1	Portugal	1	Ungarn	2
Finnland	1	Israel	1	Schweden	2	Zypern	1
Frankreich	1	Italien	1	Schweiz	1		
Griechenland	1	Malta	1	Serbien und Montenegro	2		
Großbritannien	1	Mazedonien	1	Slowakei	1		

Quelle: <http://www.ccre.org/membres_en.htm>, 11.2.05.

Der RGRE deckt, wie aus der obigen Tabelle 6 ersichtlich ist, mit seiner Mitgliedschaft nahezu den ganzen europäischen Kontinent ab. Der Ansatz des RGRE war stets pan-europäisch im Sinne des geographischen Europas, d. h. eine Mitgliedschaft ist nicht an die EU gebunden. Aufgrund der fortlaufenden EU-Erweiterungen setzt er sich gegenwärtig jedoch zum weitaus größten Teil aus Verbänden zusammen, die aus EU-Staaten stammen. Lediglich acht Mitgliedsverbände sind aus sieben Staaten ohne EU-Mitgliedschaft. Wie Tabelle 6 zeigt, sind das neben einem Mitgliedsverband aus Israel zwei aus der European Economic Area (hierzu Abschnitt 6.3) und vier aus dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien. Um sicher zu stellen, dass sich die Mitglieder des RGRE aus EU-Mitgliedstaaten bei Bedarf ohne Einmischung von außen um „EU-Interna“ kümmern können, wurde durch Art VI Abs. 4 der Statuten (CEMR 1997) festgelegt, dass in Angelegenheiten der EU nur die Repräsentanten aus EU-Ländern ein Stimmrecht haben.

Wirft man einen eingehenderen Blick auf die RGRE-Mitgliedschaft im Jahr 2005, die in der Tabelle 10 in Anhang IV aufgelistet ist, so fällt vor dem Hintergrund der in den RGRE-Statuten formulierten und oben erläuterten Bedingung der Gründung einer nationalen

²⁹³ Daten aus <http://www.ccre.org/membres_en.htm>, 11.2.05.

Sektion (siehe Abschnitt 7.3.1) auf, dass es keineswegs überall nationale Sektionen gibt. Vielmehr sind nur fünf der 46 Mitglieder bzw. 11% der RGRE-Mitgliedschaft (siehe folgendes Schaubild 11) nationale Sektionen in dem Sinne, dass sie sich explizit als solche bezeichnen und formal-strukturell eigenständig gegenüber den herkömmlichen nationalen Verbänden sind. Sie finden sich alle in älteren Mitgliedsländern des RGRE²⁹⁴. Die jüngeren Mitglieder, z.B. die Transformationsstaaten des ehemaligen Ostblocks, haben auf die Gründung spezieller nationaler Sektionen verzichtet. Hier sind die nationalen Vereine direkt Mitglieder des RGRE. Für die große Mehrzahl der Länder im RGRE ist insofern die als Ausnahme gedachte Regel, dass vorübergehend ein herkömmlicher nationaler Verband beitreten kann, gegenwärtig der Normalzustand.

Die Erklärung für die Gründung einer nationalen Sektion (bzw. den Verzicht auf eine Gründung) liegt in der fortschreitenden Entwicklung der EU. In den 1950er Jahren war der Aufbau von speziellen Verbänden, die sich in ihrer Arbeit auf internationale bzw. europäische Ziele konzentrierten, anstatt sich wie die herkömmlichen Verbände auf die eigene nationalstaatliche Ebene zu fixieren, notwendig, um einen angemessenen organisatorischen Rahmen für die Europaarbeit der Städte zu schaffen (I_RGRE_DS 2005: 5). Derartige Kapazitäten waren bei den herkömmlichen Verbänden nicht vorhanden, genau so wenig wie die Einsicht in die Notwendigkeit einer direkten und leistungsfähigen Interessenvertretung der Städte auf europäischer Ebene. Dies hat sich jedoch durch die Entwicklung der EU und ihrer Politiken, wie unter anderem in Abschnitt 3 geschildert, deutlich gewandelt. Gegenwärtig kann davon ausgegangen werden, dass jeder größere Kommunalverband in Europa, sicherlich jedoch jeder nationale Verband innerhalb der EU, entsprechende Referate und Mitarbeiter mit entsprechenden Kompetenzen hat.

Sind die entsprechenden Kompetenzen bei den herkömmlichen Verbänden aber vorhanden, dann sprechen die begrenzten Ressourcen der lokalen Gebietskörperschaften gegen etwaige Neugründung, da die neuen Organisationen mit entsprechenden Kosten für den Unterhalt verbunden sind. Außerdem ist es, zumindest aus der Sicht der bereits etablierten Verbände, nicht wünschenswert, eine Konkurrenzorganisation entstehen zu lassen. Dies erhöhte ebenfalls die Bereitschaft der herkömmlichen Verbände zu einem direkten Beitritt zum RGRE und zum Engagement in Sachen Europa, zusätzlich zum Bedeutungsgewinn der EU.

Die genannten Umstände verhinderten die Neugründung von (RGRE-)spezifischen Organisationen, die sich vor allem und ausschließlich auf die Verbindung der lokalen mit der europäischen bzw. internationalen Ebene konzentrieren sollen. In jüngerer Vergangenheit

²⁹⁴ Das heißt in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden und der Schweiz (siehe Tabelle 11 in Anhang IV).

blieben Gründungen wie zum Beispiel die deutsche oder französische Sektion in den 1950ern (siehe folgenden Abschnitt 7.4) aus.

Die nationalen Verbände, die dem RGRE beigetreten sind, unterscheiden sich je nach Staatsaufbau und Verbandslandschaft im Herkunftsland deutlich. Einige Mitgliedstaaten werden nur durch eine Organisation vertreten, die gleichzeitig verschiedene subnationale Ebenen vertritt, wie im Falle Lettlands die Union of Local and Regional Governments of Latvia. In anderen Fällen treten verschiedene nationale Verbände bei. Zum Beispiel ist Österreich durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund vertreten, Dänemark durch den Kommunalverband Local Government Denmark sowie den Verband der übergeordneten Verwaltungsebene, Danish Regions, und Polen durch die Association of Polish Cities und die Association of Polish Counties²⁹⁵. Insbesondere Staaten mit föderalem Aufbau bzw. deutlich voneinander abgegrenzten Verwaltungsebenen weisen häufig mehrere Mitglieder auf.

Die zunehmende Bedeutung der EU für die eigene Organisation und Klientel ist auch der Grund dafür, dass in einigen Ländern, in denen sich bereits nationale Sektionen etabliert hatten, die traditionellen Verbände im Laufe der Zeit ebenfalls direkt dem RGRE beigetreten sind. Ein Beispiel ist Deutschland (siehe folgenden Abschnitt 7.4.1), wo neben der RGRE-Deutsche Sektion auch noch der Deutsche Städtetag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Landkreistag direkt im RGRE als Mitglieder registriert sind, oder den Niederlanden, wo neben der CEMR Dutch Section noch die Association of Netherlands Municipalities und die Association of Provinces of the Netherlands beigetreten sind²⁹⁶. Jüngstes Beispiel ist die Association de Maire de France, die 2006 zusätzlich zur französischen Sektion des RGRE beitrug.

Um die Anzahl der Verbände aus einem Herkunftsland vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen dennoch in einem gewissen Maß zu beschränken, wurden Bedingungen für ihren Beitritt formuliert. Demnach müssen die nationalen Verbände, die eine Mitgliedschaft im RGRE beantragen, mindestens ein Drittel der Einwohner ihres Staates in einer oder mehrerer Kategorien von „local and/or regional authorities“ (CEMR 1997: II.1.2) repräsentieren, oder mindestens ein Viertel der Gesamtbevölkerung.

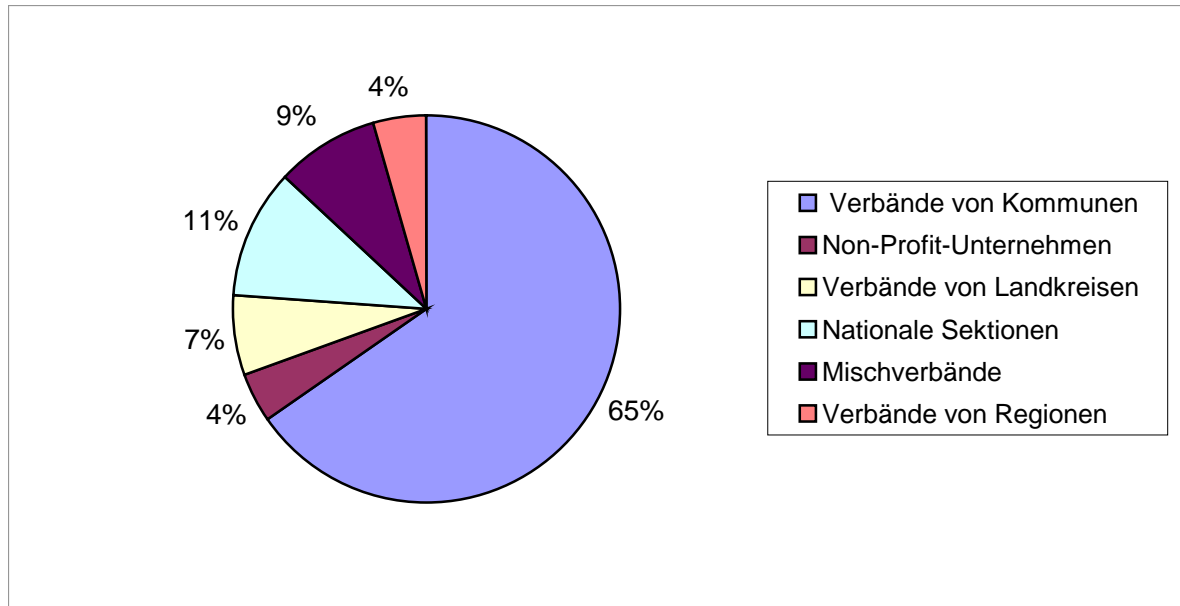
Angesichts dieser Entwicklung des RGRE und vor dem Hintergrund einer Untersuchung der Interessenvertretung von europäischen Städten auf EU-Ebene stellt sich die Frage, inwieweit der RGRE (noch) als kommunaler Verband angesehen werden kann und wie stark das „regionale Element“ in der Organisation ist.

²⁹⁵ Hierzu die Tabelle 11: RGRE Mitgliedschaft 2005 in Anhang IV, Daten aus http://www.ccre.org/membres_en.htm, 11.2.05.

²⁹⁶ Daten aus FN 299.

Teilt man die Mitgliedschaft des RGRE in entsprechende Kategorien ein und untersucht die Verteilung der einzelnen Mitglieder auf dieselben, so lässt sich das Ergebnis wie in folgendem Schaubild 11 darstellen.

Schaubild 11: Zusammensetzung der RGRE-Mitgliedschaft 2005



Quelle: <http://www.ccre.org/membres_en.htm>, 11.2.05, Tabelle 10 in Anhang IV, eigene Berechnungen.

Es ist deutlich, dass sich der weitaus größte Teil der RGRE-Mitgliedschaft aus kommunalen Organisationen, also Verbänden von Gemeinden und Städten im engeren Sinne zusammensetzt, die allein schon 65% der Mitglieder stellen. Hinzu kommen 4% bzw. 2 Fälle, in denen sich die Kommunen eines Landes durch ein halbstaatliches, nicht profit-orientiertes Unternehmen vertreten lassen²⁹⁷, welche ebenfalls zu den rein kommunal orientierten Akteuren gezählt werden können. Die Verbände der Landkreis- bzw. „county“-Ebene, die 7 % Prozent der Mitgliedschaft stellen, sind als „ortsnahe“ Verwaltungsebenen ebenfalls als kommunale Akteure anzusehen. So ergibt sich für die direkt der kommunalen Ebene zuzurechnenden Mitglieder bereits eine deutliche Mehrheit von 76%.

Nationale Sektionen gibt es wie erwähnt lediglich fünf, womit sie 11% der Mitgliedschaft stellen. Wie die im Folgenden präsentierten Fallstudien zu drei dieser nationalen Sektionen, namentlich Deutschland, Frankreich und Großbritannien zeigen, kann zumindest im deutschen Fall festgestellt werden, dass es sich um rein kommunale bzw. „ortsnahe“ Verwaltungsebenen handelt, die in der deutschen Sektion des RGRE organisiert sind. Regionale Organisationen, ohne Rücksicht auf die Kompetenzen der darin organisierten Regionen, stellen nur 4% der RGRE-Mitgliedschaft, was zwei Verbänden entspricht. Diese

²⁹⁷ Das betrifft die kommunalen Verbände Großbritanniens und Irlands. Großbritannien wird als Fallstudie in Abschnitt 7.4.3 eingehender erläutert.

beiden Verbände sind aus Dänemark und den Niederlanden (siehe Tabelle 10 in Anhang IV). Aus Staaten, in denen die regionale Ebene sehr weitgehende Kompetenzen hat, wie Deutschland, Österreich, Spanien oder der Schweiz, ist kein Verband der regionalen Ebene vertreten.

Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass es sich beim RGRE zum überwiegenden Teil um einen Verband kommunaler Akteure handelt, der insofern auch deren Interessen im EU-Politikprozess vertritt. Der Name „Rat der Gemeinden und Regionen“ ist nicht treffend, da er auf den ersten Blick eine Mitgliedschaft suggeriert, die der Verband nicht vertritt. Darüber hinaus bestätigen diese Zahlen den oben angesprochenen Umstand, dass sich der RGRE gegenwärtig nahezu vollständig zu einem klassischen Dachverband nationaler Verbände entwickelt hat. Spezifisch transnationale Organisationsformen von kommunalen Akteuren, die sich, unter Ausblendung der regionalen und nationalen Ebene, nur auf die Verbindung der lokalen Ebene mit der EU-Ebene konzentrieren, sind kaum mehr in der Organisation vorhanden, auch wenn dies durch die Gründung der nationalen Sektionen vielleicht einmal anders geplant war.

Die nationalen Sektionen verdienen jedoch gerade vor dem Hintergrund der Fragestellung, inwieweit eine direkte Interessenvertretung von europäischen Städten über Interessenorganisation auf EU-Ebene möglich ist, mehr Aufmerksamkeit. Haben sich die nationalen Sektionen, da wo sie gegründet wurden, zu tatsächlichen Alternativen zu den herkömmlichen nationalen Verbänden entwickelt? Konnten innerhalb des RGRE neue Formen der Organisation von kommunalen Akteuren zum Zwecke der Interessenvertretung in einem Mehrebenensystem jenseits des Nationalstaates etabliert werden, die sich von herkömmlichen Dachverbandsstrukturen unterscheiden? Und wenn ja, inwieweit beeinflussen diese transnationalen Organisationsformen die Möglichkeiten des RGRE gegenüber der EU, die in Abschnitt 5 beschriebenen Zugangspunkte zu den EU-Organen zu nutzen? Um diese angesprochenen Fragen genauer untersuchen zu können, wurden drei Länderfallstudien durchgeführt, mit denen sich die nächsten Abschnitte genauer auseinandersetzen.

7.4 Die nationalen Sektionen im RGRE: Ein Vergleich von Deutschland, Frankreich und Großbritannien

Wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt wurde, sind die nationalen Sektionen des RGRE in den weit überwiegenden Fällen die herkömmlichen nationalen Kommunalverbände. Allerdings gibt es zwei Ausnahmen (siehe Schaubild 11). Zum einen sind das die nationalen Sektionen im engen Sinne, also im Zusammenhang mit dem RGRE neu gegründete Organisationen, die aufgebaut wurden, um explizit auf die europäische Ebene gerichtete

Ziele zu verfolgen. Zum anderen sind das halbstaatliche Unternehmen (so genannte „quangos“, hierzu Abschnitt 4.1.3), die die Aufgaben der nationalen Sektionen im Auftrag übernehmen. Auch wenn der Anteil beider Typen an der RGRE-Gesamtmitgliedschaft, wie im vorangegangenen Abschnitt erläutert, zusammen nur 15 % bzw. 7 Fälle aus 46 betrifft, so ist gerade deren Organisation vor dem Hintergrund der Frage, wie sich eine europäische Organisation kommunaler Interessen vollzieht, und inwieweit transnationale, von der nationalstaatlichen Ebene unabhängige Elemente hierbei eine Rolle spielen, von besonderem Interesse. Darüber hinaus weisen gerade die bevölkerungsreichsten und, aufgrund des repräsentativen Systems des RGRE, einflussreichsten Mitgliedsländer diese alternativen Organisationsformen auf²⁹⁸.

Im Folgenden sollen deshalb die zwei nationalen Sektionen in Deutschland und Frankreich sowie die „nationale Sektion“ bzw. das Unternehmen in Großbritannien eingehender betrachtet werden. Zum ersten deckt diese Fallauswahl sowohl nationale Sektionen in föderalistischen und zentralistisch organisierten Staaten, als auch den Fall der halbstaatlichen Unternehmen ab. Zum zweiten sind das die bevölkerungsreichsten, und damit einflussreichsten Staaten im RGRE. Zum dritten sind damit die drei verschiedenen Gruppen der in Abschnitt 4 eingeführten Kategorien von europäischen „local government systems“ nach Hesse/Sharpe (Hesse 1991, Hesse/Sharpe 1991) abgedeckt. Dadurch kann vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Typen von lokalen politischen Systemen, dem der nord- und mitteleuropäischen, der Anglo- und der Franco-Gruppe, aufgezeigt werden, wie sich die Kommunen der jeweiligen Länder an Politik auf europäischer Ebene beteiligen.

Die Charakteristika, die diese Unterscheidung in verschiedene Gruppen begründen, wurden in Abschnitt 4 bereits dargestellt, und spiegeln sich auch in der Form und Struktur der im Folgenden beschriebenen Organisationen wider. Abhängig von den nationalen Pfaden haben sich in allen drei Ländern spezifische Organisationstypen entwickelt, die sich vor allem in ihren Beziehungen zu den herkömmlichen nationalen Verbänden unterscheiden:

- Eine formal unabhängige und eigenständige Organisation, die jedoch auf struktureller und finanzieller Ebene eine enge Verflechtung mit den nationalen Verbänden aufweist (Deutschland).
- Eine völlig eigenständige Organisation, die strukturell wie finanziell von anderen nationalen Verbänden sowie vom Nationalstaat unabhängig ist (Frankreich).
- Eine Organisation, die als Service-Agentur der nationalen Verbände deren Aufgaben mit EU-Bezug übernimmt. Die nationalen Verbände sind ihr gegenüber

²⁹⁸ Sie finden sich, in absteigender Reihenfolge der Bevölkerungsgröße, in Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, den Niederlanden, der Schweiz und Irland (siehe Tabelle 11 in Anhang IV).

weisungsbefugt. Außerdem wird sie von der nationalstaatlichen Ebene finanziert (Großbritannien).

Anhand dieser drei Fälle sollen die Unterschiede und Gemeinsamkeiten aufgezeigt werden, die sich vor dem Hintergrund ihrer Funktionen im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft im RGRE und den unterschiedlichen nationalen Kontexten ergeben. Ziel ist hierbei letztlich, die Analyse der europäischen Organisationsebene des RGRE zu ermöglichen. Da sich der RGRE aus den nationalen Organisationen zusammensetzt, ist deren Einbezug in die Untersuchung notwendig, um die internen Prozesse des RGRE beurteilen zu können. Diese sind, wie in Abschnitt 7.7 und 7.8 erläutert wird, wiederum entscheidend dafür, inwieweit der RGRE die Zugangspunkte der EU-Organen nutzen kann, die in Abschnitt 5 herausgearbeitet wurden. Da sich die vorliegende Arbeit auf die direkte Verbindung zwischen lokaler und europäischer Ebene konzentriert, werden eigenständige Lobbying-Aktivitäten der nationalen Sektionen und Verbände im Folgenden nur insoweit berücksichtigt, wie sie zur Analyse des RGRE auf europäischer Ebene relevant sind.

Die drei Fallstudien sind jeweils nach dem gleichen Muster aufgebaut. Für die Analyse wurde derselbe Kriterienkatalog (hierzu Abschnitt 1) verwendet, der auch für die Untersuchungen von Eurocities und dem europäischen RGRE verwendet wurde. Analog zu diesen Kapiteln untersuche ich die Kategorien Entwicklungsgeschichte, die Strukturen sowie die Prozesse und Verfahren zur Entscheidungsfindung und zur Wissensgenerierung. Vor allem die letzten beiden Kategorien wurden hierbei stark kondensiert. Außerdem wurde eine weitere Vergleichskategorie hinzugefügt: Die Rolle im RGRE. Diese Kategorie umfasst das Selbstverständnis der Organisation, sowie die vorrangigen Aufgaben, die sie im Organisationszusammenhang des europäischen RGRE übernimmt. Als Quellen dienten hauptsächlich Dokumente der Organisationen, darunter viele Internet-Quellen, halbstandardisierte Interviews mit leitenden Mitarbeitern²⁹⁹ sowie teilnehmende Beobachtungen bei einigen Veranstaltungen der Organisationen.

Jede Fallstudie wird durch eine kurze Zusammenfassung beendet. Den Schlußss des Ländervergleichs in Abschnitts 7.4 bildet ein Fazit, in dem zum einen die wichtigsten Unterschiede und Gemeinsamkeiten der drei Fälle herausgearbeitet werden. Zum anderen wird erläutert, welche Rückschlüsse sich für die europäische Ebene des RGRE ergeben. Hierbei wird insbesondere herausgearbeitet, welchen Beitrag an Fachwissen und demokratischer Legitimation die drei nationalen Verbände in die pan-europäische Organisationsebene des RGRE einbringen können.

²⁹⁹ Die Interviews wurden in der jeweiligen Landessprache geführt. Sollten Interview-Zitate aus Frankreich oder Großbritannien auf Deutsch wiedergegeben werden, wurde die Übersetzung von mir vorgenommen.

7.4.1 Die deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas – die RGRE-DS

Der RGRE hat vier deutsche Mitgliedsorganisationen: die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE – DS), den Deutschen Städtetag (DST), den Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) sowie den Deutschen Landkreistag (DLkrT)³⁰⁰. Die RGRE-DS ist die Verbindungsorganisation zwischen den deutschen Kommunen, den nationalen Verbänden und der internationalen Ebene des RGRE, und wurde im Rahmen des europäischen RGRE aufgebaut. Die anderen drei Organisationen sind die herkömmlichen deutschen kommunalen Spitzenverbände, die als kollektive Akteure wiederum selbst aus den entsprechenden Bundeslandesverbänden zusammengesetzt sind. Alle vier Organisationen sind offiziell selbstständige Organisationen mit eigener Mitgliedschaft. Allerdings, wie in den folgenden Abschnitten aufgezeigt wird, ist die gegenseitige Verflechtung zwischen den Organisationen sehr hoch. Insbesondere die Verknüpfungen zwischen der RGRE-DS und dem DST sind sehr weitgehend.

7.4.1.1 Entstehung und Entwicklung der RGRE-DS

Bereits bei der Gründung des RGRE 1951 waren deutsche Kommunen beteiligt, aber es kam erst am 19.3.1955 in Rüsselsheim zur inoffiziellen Gründung einer deutschen Sektion (Leitermann 2005a: 1), nicht zuletzt deshalb, weil die deutschen Beteiligten sich gegen die Idee der nationalen Sektionen ausgesprochen hatten (siehe Abschnitt 7.1). Am 22.12.1958 wurde die Organisation formal in das Vereinsregister der Stadt Frankfurt a.M. als „Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas“ eingetragen³⁰¹.

Notwendig wurde die Gründung der RGRE-DS e.V. neben dem oben erwähnten Beschluss zum Aufbau der nationalen Sektionen auf europäischer Ebene des RGRE vor allem deshalb, weil zu diesem Zeitpunkt kein deutscher Verband entsprechende inhaltliche oder politische Prioritäten hatte, um sich im Rahmen des RGRE zu engagieren. Außerdem konnte man durch die Neugründung die Bedeutung der europäischen Perspektive unterstreichen, und gezielt entsprechende Kapazitäten aufbauen. Darüber hinaus gab es für den Eintrag als Verein formaljuristische und vor allem finanztechnische Gründe (I_RGRE_DS 2005: 5).

Bis 1977 verwaltete sich die RGRE-DS an verschiedenen Sitzen in Hessen selbst, eine eigene Niederlassung in Brüssel gab es nicht. Die Vertretung gegenüber der EU-Ebene war Aufgabe des europäischen RGRE. Die deutschen Kommunen waren trotzdem in Brüssel vertreten: 1963 gründeten die drei deutschen kommunalen Spitzenverbände, also neben DStGB und DST auch der DLkrT, ein erstes gemeinsames Büro in Brüssel, welches vor allem der Informationsbeschaffung diente und von einem gemeinsamen EU-Referenten

³⁰⁰ Siehe <http://www.ccre.org/allemanne_en.htm>, 16.9.04 i.V.m. (Leitermann 2005a: 1).

³⁰¹ Siehe <<http://www.rgre.de/pages/rgre002.htm>> 16.9.04.

bestellt wurde. Dieser war allerdings auch nicht in Brüssel platziert, sondern fuhr bei Bedarf dort hin (Rechlin 2004: 41, Münch 2006: 231). Die RGRE-DS war an diesem Büro nicht beteiligt.

1977 übernahm der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) die Geschäftsführung der RGRE-DS, die er bis Mitte der 1990er behielt. In dieser Zeit entwickelte sich die RGRE-DS zum „internationalen Arm“ des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (Dieckmann 2000: 458), der sich somit auch im RGRE engagierte. Der Deutsche Städtetag war in dieser Zeit vor allem im Rahmen der IULA³⁰² international tätig. Für die RGRE-DS bedeutete die „Übernahme“ durch den DStGB den Verlust eines großen Teils der organisatorischen Selbstständigkeit. Auf der anderen Seite gewann man wichtige Kapazitäten hinzu, da die Mitarbeiter des DStGB nun teilweise auch RGRE-DS-Aufgaben übernahmen. Außerdem war die RGRE-DS so in die Arbeiten des gemeinsamen Europa-Büros der deutschen Kommunen eingebunden.

Doch das mit sehr geringen Kapazitäten ausgestattete „Ein-Mann-Büro“ (Rechlin 2004: 41) in Brüssel konnte die Erwartungen der deutschen Verbände in Bezug auf die Lieferung der einschlägigen Informationen langfristig nicht erfüllen. Außerdem etablierte sich zwischen den deutschen Verbänden keine koordinierte inhaltliche Zusammenarbeit. Vielmehr arbeiteten bis 1990 der Deutsche Städte- und Gemeindebund und der Deutsche Städtetag größtenteils mit unterschiedlichen Konzepten und in getrennten internationalen bzw. europäischen Zusammenhängen, ersterer in denen des RGRE, letzterer in denen der IULA³⁰³.

Mit der Fusion von IULA und RGRE 1991 und der Etablierung des RGRE als IULAs europäischem Arm (siehe Abschnitt 7.1) bot sich erneut die Gelegenheit, die internationalen Kapazitäten der beiden deutschen Kommunalverbände DST und DStGB zusammen zu führen. 1991 wurde, wieder unter der Beteiligung des DLkrT, in einem zweiten Anlauf das gemeinsame „Europabüro der deutschen kommunalen Selbstverwaltung“ (Rechlin 2004: 41) in Brüssel gegründet. Die Geschäftsleitung für das gemeinsame Büro übernahm zunächst der Deutsche Städte- und Gemeindebund, der zu dieser Zeit auch die Geschäftsleitung der RGRE-DS hatte. Insofern war die RGRE-DS wieder in einem gewissen Maße in die Europaarbeit der anderen Verbände eingebunden. Nach dem wenig erfolgreichen vorherigen Versuch sollte nun vor allem durch den Einsatz von mehr (Personal-)Ressourcen eine verbesserte Europaarbeit und eine bessere Koordination zwischen den verschiedenen Verbänden erreicht werden (Rechlin 2004: 41). Hierbei betreute das gemeinsame Büro nicht

³⁰² Die International Union of Local Authorities (IULA) ist ein globaler Kommunalverband. Sie hatte bis 1991 eine eigene Struktur in Europa. Der Deutsche Städtetag wurde bereits 1924 IULA-Mitglied, und unter seiner Federführung wurde 1958 die deutsche IULA-Sektion gegründet. RGRE und IULA waren bis 1991 konkurrierende Organisationen (siehe Abschnitt 7.1).

³⁰³ In Reaktion auf die seit der EEA wachsende Bedeutung der EU für die deutschen Städte gründete der DST 1989 ein eigenes „Europa-Dezernat“ in der Hauptgeschäftsstelle in Köln (Dieckmann 2000: 457).

nur die europäischen, sondern auch die außereuropäischen Aktivitäten der Mitglieder. Das bot sich vor allem deshalb an, weil der RGRE zu dieser Zeit bereits Teil der globalen IULA war.

Am 1.7.1995 ging dann die Geschäftsführung der RGRE-DS vom Deutschen Städte- und Gemeindebund an den Deutschen Städtetag über (Leitermann 2005a: 1), wo sie bis heute verblieb. Die RGRE-DS bildete „zusammen mit dem Arbeitsbereich Europa/Ausland des Deutschen Städtetages ein Zentrum kommunaler Europaarbeit in Deutschland“³⁰⁴. Neuer Sitz der RGRE-DS wurde in Folge dessen Köln, auch Sitz des DST (Vontz 1998: 273). Gleichzeitig ging auch die Geschäftsleitung im gemeinsamen Brüsseler Büro Mitte der 1990er vom DStGB an den DST. Der DST baute damit seine europapolitisch orientierten Kapazitäten deutlich aus.

Gegen Ende der 1990er gestaltete sich die Zusammenarbeit der Spitzenverbände im Bereich der Europapolitik zunehmend schwieriger. Insbesondere die inhaltlichen Abstimmungsschwierigkeiten zwischen eher urban geprägten Gebietskörperschaften und denen eher ländlicher Prägung (I_RGRE_DS 2005: 17) sowie „personelle Differenzen zwischen den drei Spitzenverbänden“ (Rechlin 2004: 42) führten dazu, dass die drei Verbände 2002 jeweils eigene Brüsseler Büros eröffneten, allerdings im gleichen Brüsseler Gebäude, „auf derselben Etage“, und „mit wöchentlichen Abstimmungen der Büroleiter“ (I_RGRE_DS 16). An der Geschäftsführung der RGRE-DS durch den DST änderte sich nichts. Die RGRE-DS hat kein eigenes Büro in Köln bzw. Brüssel, sondern wird durch den DST in dessen Räumen mit vertreten; die Postadressen beider Organisationen sind in beiden Städten dieselben. Die rein juristisch vorhandene Trennung der beiden Verbände ist vor allem auf personeller Ebene vielfach aufgehoben, denn die Mitarbeiter der RGRE-DS sind „hauptberuflich“ Angestellte des DST (siehe folgenden Abschnitt 7.4.1.5).

Aus dieser Konstruktion ergeben sich für die RGRE-DS noch weitere Verflechtungen mit Organisationen, zu denen sie formell keine Verbindung hat. Dies betrifft zum Beispiel den AdR. Jeder der deutschen kommunalen Spitzenverbände stellt, wie in Abschnitt 4.2.4.1 erwähnt, ein Mitglied der deutschen AdR-Delegation, um den sich das jeweilige Europareferat des Verbandes kümmert.³⁰⁵ Die RGRE-DS stellt keinen eigenen Repräsentanten. Allerdings ergibt sich für die RGRE-DS durch die Verbindung zum DST wiederum eine direkte Verbindung zum AdR. Denn der Leiter des Europa-Referats des DST, wie erwähnt ja auch der geschäftsführende Generalsekretär der RGRE-DS, betreut den Delegierten des DST im Ausschuss der Regionen. Allerdings wird dieser von RGRE-DS bzw. DST nicht als vorrangiges Instrument zur Interessenvertretung angesehen, da die Bundes-

³⁰⁴ Zitat von <<http://www.rgre.de/pages/rgre001.htm>>, 16.9.04.

³⁰⁵ Es gab den Versuch, die Delegierten der drei kommunalen Verbände vor den Sitzungen des AdR zu gemeinsamen Strategie-Treffen zusammen zu bringen. Die Idee konnte sich aber nicht durchsetzen (I_RGRE_DS 2005: 27).

länder die große Mehrheit der deutschen AdR-Delegation (hierzu Abschnitt 4.2.4.1) bestimmen (I_RGRE_DS 2005: 27).

Eine weitere Verflechtung entwickelte sich mit Eurocities im Rahmen des (von seinen deutschen Teilnehmern) so genannten „german dialogue“ (ebd.: 54). Dieser Arbeitskreis entwickelte sich ad hoc auf der politischen Ebene zwischen den deutschen Eurocities-Mitgliedern, vor allem um sich gegenseitig über die jeweilige Arbeit in den verschiedenen Gremien zu informieren und Doppelkandidaturen für das Excom (hierzu Abschnitt 6.5.2 und 6.6) zu vermeiden (I_FRA 2003: 160, I_MÜN 2003: 64, I_LEI 2005: 87). Bei einem dieser Treffen wurde diskutiert, inwieweit die deutschen Eurocities-Mitglieder ihre Erfahrungen auf europäischer Ebene auf die nationale Ebene übertragen könnten. Da alle deutschen Eurocities-Mitglieder auch im DST sind, bot sich dieser für eine Koordination dieser Treffen an und übernahm die Rolle eines „Sekretariats“ für diese halbjährlichen Treffen (I_RGRE_DS 2005: 54). Der Städtetag bzw. die RGRE-DS hat daran ein Interesse, um die Erarbeitung einer „one voice position“ der kommunalen Akteure zu fördern (I_RGRE_DS 2005: 55), und „möglichst geschlossen gegenüber den Organen der EU aufzutreten“ (RGRE-DS 2003b: 3, 6). Auf der anderen Seite konnte der DST so noch einmal sein europapolitisches Profil schärfen (I_MÜN 2003: 112, I_LEI 2005: 94, 115).

7.4.1.2 Ziele und Aufgaben der RGRE-DS

Die RGRE-DS orientiert sich an der „Europäischen Charta der Gemeindefreiheiten“ (siehe Abschnitt 7.1) und den Zielen des RGRE (siehe 7.2) sowie an der „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ des KGRE beim Europarat (siehe 7.1). Sie ist satzungsgemäß folgenden Zielen verpflichtet (RGRE-DS 2003b: 6):

- Der Bildung eines bürgernahen, starken und handlungsfähigen Europas.
- Der Förderung der Prinzipien der Demokratie, des Rechtsstaates, des Sozialstaates und den Menschenrechten sowie föderativer Grundsätze.
- Der Vertretung insbesondere der Interessen deutscher Kommunen im RGRE und im europäischen Einigungsprozess (RGRE-DS 2004: Art. 2).

Ein weiteres Ziel ist die Förderung des kommunalen Erfahrungs- und Meinungsaustausches, wobei sie ihre Aktivitäten nicht nur auf Europa beschränkt. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Mitgliedschaft des RGRE in der IULA, versteht sich die RGRE-DS auch als Ansprechpartnerin für kommunale Kooperation außerhalb der EU, z.B. im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit und „Eine-Welt-Aktivitäten“ (RGRE-DS 2003b: 4, 7).

7.4.1.3 Mitglieder der RGRE-DS

Die RGRE-DS unterscheidet mehrere Status von Mitgliedern. Es können alle „ortsnahen“ Gebietskörperschaften, also Kommunen und Kreise direkt Mitglieder werden. Darüber hinaus

ist allen deutschen Gemeindeverbänden sowie allen sonstigen kommunalen Vereinigungen der Beitritt möglich. Sie stellen die ordentlichen Mitglieder, mit Stimmrecht in den Gremien der RGRE-DS. Außerdem besteht für jeden Interessierten die Möglichkeit, außerordentliches Mitglied ohne Stimmrecht zu werden (RGRE-DS 2004: Art. 3). Bundesländer können nicht beitreten. Erfüllt ein Mitglied seine Pflichten nicht, so kann es nach Art. 4 Abs. 6 (RGRE-DS 2004) durch Präsidiumsbeschluss nach Anhörung ausgeschlossen werden.

2003 sind rund 850 einzelne deutsche Kommunen (RGRE-DS 2003b: 3) in der RGRE-DS organisiert, bei insgesamt knapp 14.000 deutschen Kommunen sind das rund 6%. Daneben sind jedoch noch die drei großen deutschen kommunalen Spitzenverbände, sowie zahlreiche andere kommunale Vereinigungen, z.B. 15 kommunale Bundeslandesverbände sowie sonstige regionale Gemeindeverbände vertreten³⁰⁶, so dass die RGRE-DS, vermittelt über seine kollektiven Mitglieder, nahezu alle deutschen Kommunen umfasst.

Die RGRE-DS führt keine konkreten Aktionen durch, um die Anzahl der direkten Mitglieder zu erhöhen, da über die drei Spitzenverbände bereits nahezu jede Kommune Deutschlands Mitglied ist. Außerdem wird die Finanzlage gerade der kleinen und mittleren Städte als so angespannt bewertet, dass selbst bei den relativ geringen Mitgliedsbeiträgen nicht mit vielen neuen Direktmitgliedern zu rechnen ist. Darüber hinaus würde eine deutliche Vergrößerung der direkten Mitgliedschaft auch eine Reform von Struktur und Service-Leistungen nötig machen (I_RGRE_DS 2005: 33, 34, 35). Allerdings wurde auf allgemeineren Ebene durchaus versucht, das Profil der RGRE-DS gegenüber den anderen Organisationen zu schärfen, z.B. durch die Erarbeitung eines „Leitbildes“ (RGRE-DS 2003a). Es beschrieb die Aufgaben und Ziele der RGRE-DS und sollte die „Rollenverteilung“ in der deutschen kommunalen Europaarbeit“ (RGRE-DS 2003b: 5, Anführungszeichen im Original) deutlich machen.

7.4.1.4 Finanzen der RGRE-DS

Die Mitgliedsbeiträge werden vom Hauptausschuss festgelegt. Sie sind für Kommunen und Kreise in Abhängigkeit der Einwohnerzahl unterschiedlich. Seit 2004 betragen sie unter anderem³⁰⁷:

- für Gemeinden unter 1000 Einwohnern 41 Euro („Mindestbetragsregelung“),
- für Gemeinden zwischen 5001 und 10.000 Einwohnern 232 Euro,
- für Kommunen zwischen 10.001 und 99.999 Einwohnern pro Kopf 2,55 Euro,
- für Städte zwischen 100.000 und 150.000 Einwohnern 2.850 Euro
- für Städte mehr als 1 Mio. Einwohnern oder Bundeslandsqualität bis zu 7.897 Euro („Großstadtstaffel“).

³⁰⁶ Siehe (Leitermann 2005a: 2) und <<http://www.rgre.de/pages/rgre004.htm>>, 3.11.06.

³⁰⁷ Zahlen aus <http://www.rgre.de/pdf/beitragsstaffel_2004.pdf> 18.9.04.

- Für Kreise liegt die Spanne zwischen 756 Euro bei unter 100.000 Einwohnern und 2.051 Euro bei mehr als 500.000 Einwohnern.

7.4.1.5 Struktur der RGRE-DS

Die RGRE-DS hat drei Organe: Die Delegiertenversammlung, den Hauptausschuss und das Präsidium, auf die im Folgenden eingegangen wird.

▪ Die Delegiertenversammlung der RGRE-DS

Oberstes Organ der RGRE-DS ist die Delegiertenversammlung (RGRE-DS 2004: Art. 8). Diese legt die grundsätzlichen Leitlinien und übergeordneten politischen Ziele der RGRE-DS fest. Sie ist zu Satzungsänderungen sowie zur Auflösung des Vereins berechtigt, und wählt die Mitglieder von Präsidium und Hauptausschuss. Sie wird vom Präsidium alle vier Jahre einberufen (Leitermann 2005a: 1). Außerordentliche Sitzungen können vom Präsidium, vom Hauptausschuss oder einem Viertel der Mitglieder gefordert werden. Die Delegiertenversammlung ist beschlussfähig, wenn mehr als ein Fünftel der satzungsmäßigen Stimmen vertreten ist. Ist dies nicht der Fall, so wird innerhalb von zwei Wochen eine weitere Sitzung mit gleicher Tagesordnung einberufen, die unabhängig von der Anzahl der vertretenen Stimmen beschlussfähig ist.

Die Zusammensetzung der Delegiertenversammlung, in der jeder Delegierte eine Stimme hat, erfolgt nach einem in Art. 8 Abs. 2 der Satzung festgelegten Schlüssel. Abhängig von ihrer Größe entsenden die Mitgliedskommunen bzw. Kreise eine bestimmte Anzahl Delegierter³⁰⁸. Die kommunalen Spitzenverbände entsenden jeweils nur einen Delegierten in die Hauptversammlung, dasselbe gilt für die anderen kommunalen Vereinigungen.

Abgestimmt wird in der Delegiertenversammlung wie in allen anderen Gremien der RGRE-DS per Handzeichen und nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit (RGRE-DS 2004: Art. 7). Die Mitglieder der RGRE-DS sind stimmübertragungsberechtigt. Art. 8 Abs. 6 regelt die Übertragung: Hat ein Mitglied mehrere Delegierte bzw. Stimmen, so können diese unabhängig von ihrer Anzahl auf ein anderes Mitglied übertragen werden, sie können aber nicht auf verschiedene Vertreter verteilt werden. Allerdings dürfen die kompletten Stimmen verschiedener Mitglieder auf denselben Delegierten übertragen werden. Die Höchstzahl der vertretenen Stimmen darf 30 nicht überschreiten.

Die Mitgliederversammlung setzt sich aus verschiedenen politischen Gruppen zusammen, die sich an der deutschen Parteienlandschaft orientieren: Die Gruppe der Union, der SPD,

³⁰⁸ Kommunen: bis 30.000 Einwohner zwei Delegierte, bis 100.000 Einwohner drei Delegierte, bis 500.000 Einwohner vier Delegierte, bis 1.000.000 Einwohner sechs Delegierte, bis 5.000.000 Einwohner acht Delegierte, über 5.000.000 Einwohner zehn Delegierte.

Kreise: bis 100.000 Einwohner zwei Delegierte, Kreise über 100.000 Einwohner drei Delegierte (siehe RGRE-DS 2004: Art. 8).

die „Dritte Gruppe“, die hauptsächlich die FDP-Angehörigen umfasst, sowie die der Grünen/Bündnis 90 (RGRE-DS 2003b: 2)³⁰⁹.

Die von der Delegiertenversammlung zu wählenden Gremien werden nach Parteiproporz besetzt, d.h. die politischen Gruppen bestimmen jeweils eine Liste ihrer Kandidaten für die verschiedenen Ämter. Die Erstellung dieser Listen erfolgt gruppenintern und vor der Delegiertenversammlung. Die Anzahl der Mandate, die diese Liste umfassen, ist von den Ergebnissen der Kommunalwahlen abhängig. Die einzelnen Parteilisten werden dann in der Regel im Konsensverfahren durch die ganze Delegiertenversammlung angenommen.

▪ **Der Hauptausschuss der RGRE-DS**

Der Hauptausschuss ist das wichtigste politische Entscheidungsgremium der RGRE-DS. Er besteht aus 31 Personen, die über ein politisches Amt der lokalen Ebene verfügen und von der Delegiertenversammlung nach dem oben beschriebenen Verfahren gewählt werden. Weitere Mitglieder des Hauptausschusses sind die Präsidiumsmitglieder und jeweils zwei Vertreter der nationalen kommunalen Spitzenverbände (RGRE-DS 2004: Art. 9). 2005 umfasste er insgesamt 50 Personen (Leitermann 2005a: 1) Die Wiederwahl ist zulässig. Verliert ein Mitglied des Hauptausschusses sein Amt auf lokaler Ebene, so scheidet er bei der darauf folgenden Sitzung aus dem Hauptausschuss aus (RGRE-DS 2004: Art. 9).

Der Hauptausschuss tritt in der Regel ein Mal im Jahr zusammen³¹⁰. Seine Amtszeit beträgt vier Jahre, er ist bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte seiner Mitglieder beschlussfähig. Sind nicht genug Mitglieder anwesend, kann innerhalb von zwei Wochen eine erneute Sitzung einberufen werden, die in jedem Falle beschlussfähig ist. Die Sitzungen werden vom Präsidium oder von einem Drittel seiner Mitglieder einberufen.

Der Hauptausschuss führt die ihm von der Delegiertenversammlung aufgetragenen Aufgaben aus. Vor allem beschließt er den Haushaltsplan und die Vermögensverwaltung der RGRE-DS, wählt den Rechnungsprüfer und legt die Mitgliedsbeiträge fest. Er kontrolliert die Jahresrechnung, hört den Jahresbericht des Präsidiums und entlastet es (RGRE-DS 2004: Art. 6 Abs. 1). Schließlich wählt er die Repräsentanten der Deutschen Sektion für die Gremien des europäischen RGRE und andere Organisationen, wie z.B. die IULA. In der Wahlperiode 2001-2005 sind das im Falle der RGRE-Delegiertenversammlung (siehe Abschnitt 7.6.1) zehn Delegierte und Stellvertreter, sowie sechs Delegierte mit jeweils einem Stellvertreter für das Policy Committee (siehe Abschnitt 7.6.2) sowie ein Vertreter plus Stellvertreter für das Exekutivbüro (hierzu Abschnitt 7.6.4) des RGRE (Leitermann 2005: 2).

³⁰⁹ Es gab auf der Delegiertenversammlung der RGRE-DS 2003 vom 9.-10. Oktober in Rastatt keine politische Gruppe der PDS. Diese Partei ist darüber hinaus auch nicht in den Führungsgremien der RGRE-DS repräsentiert, obwohl sie in den neuen Bundesländern in weiten Teilen das politische Personal auf lokaler Ebene stellt.

³¹⁰ Siehe <<http://www.rgre.de/pages/rgre004.htm>> 18.9.04.

Im Exekutivbüro wird die RGRE-DS durch ihren Präsidenten bzw. stellvertretend die Vizepräsidentin repräsentiert³¹¹.

▪ Das Präsidium der RGRE-DS

Das Präsidium besteht aus 16 Personen, die ein politisches Amt auf lokaler Ebene ausüben und von der Delegiertenversammlung gewählt werden. Des Weiteren sind der Generalsekretär der RGRE-DS und je ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände Mitglieder im Präsidium. Es fällt die wichtigsten administrativen Entscheidungen und repräsentiert die RGRE-DS nach außen. Die meisten Mitglieder der Delegationen der Deutschen Sektion in die europäischen RGRE oder die globale IULA sind auch Mitglieder des Präsidiums.

Das Präsidium wählt aus seiner Mitte den Präsidenten und beliebig viele Vizepräsidenten der RGRE-DS (RGRE-DS 2004: Art. 10). Faktisch ist es allerdings so, dass durch den Beschluss der Generalversammlung über die Vorschlagslisten der Parteien, wie oben ausgeführt, der Führer der stärksten Liste bereits als Präsident der RGRE-DS vorbestimmt wird.³¹² Außerdem bestellt das Präsidium, in Einvernehmen mit dem Hauptausschuss, den Generalsekretär. Die Amtszeit beträgt, entsprechend dem Turnus der Delegiertenversammlung, vier Jahre, die Wiederwahl ist zulässig. Verliert ein Mitglied des Präsidiums sein Amt, so scheidet es bei der nächstfolgenden Sitzung aus dem Präsidium aus. Die Wahl eines Ersatzes erfolgt durch den Hauptausschuss. Dessen Amtsdauer läuft bis zur nächsten ordentlichen Delegiertenversammlung (RGRE-DS 2004: Art. 10).

Das Präsidium tritt in der Regel zwei Mal pro Jahr zusammen³¹³. Beschlussfähig ist das Gremium bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte seiner Mitglieder, wenn nicht genug Mitglieder bei einer Sitzung anwesend sind, kann innerhalb von zwei Wochen eine Sitzung einberufen werden, die in jedem Falle beschlussfähig ist.

Das Präsidium entscheidet über alle Aufgaben, die nicht von einem anderen Gremium wahrgenommen werden, bereitet die Eingaben in die Delegiertenversammlung und den Hauptausschuss vor und erteilt dem Generalsekretär seine Weisungen. Des Weiteren ruft es die Sitzungen von Delegiertenversammlung und Hauptausschuss ein, bereitet deren Tagesordnungen vor und entscheidet über die Einsetzung von Fachausschüssen. Es beschließt die Aufnahme neuer Mitglieder und den Ausschluss von Mitgliedern, die ihre Pflichten nicht erfüllt haben.

³¹¹ Siehe <<http://www.rgre.de/pages/rgre001.htm>>, 16.9.04.

³¹² Z.B. wurde bei der Präsidiumssitzung im Rahmen der Delegiertenkonferenz 2003 in Rastatt der Oberbürgermeister von Stuttgart, Schuster (CDU), als neuer Präsident gewählt. Dieser Personalvorschlag kam von der zu dieser Zeit stärksten parteipolitischen Gruppe der Unionszugehörigen. Ihm wurde die Oberbürgermeisterin von Bonn und vorherige Präsidentin des RGRE-DS, Dieckmann (SPD), als Vizepräsidentin zur Seite gestellt, ein Vorschlag der SPD-Gruppe.

³¹³ Siehe <<http://www.rgre.de/pages/rgre004.htm>> 18.9.04.

▪ **Der Generalsekretär und die RGRE-DS-Geschäftsstelle**

Unterstützt wird die Arbeit der drei Organe vom Generalsekretär der Deutschen Sektion, der auch die laufende Verwaltung und die Hauptgeschäftsstelle führt. Der Generalsekretär wird vom Präsidium bestellt, führt seine Arbeit im Sinne der Beschlüsse der RGRE-DS-Gremien aus, und ist für die laufenden Geschäfte alleinvertretungsberechtigt (RGRE-DS 2004: Art. 11). Er entlastet vor allem die politischen Gremien innerhalb der RGRE-DS in ihrer Arbeit, erstellt den Haushaltsplan, stellt diesen im Hauptausschuss vor und legt für das vergangene Geschäftsjahr den Rechenschaftsbericht vor.

Das Sekretariat wurde, wie oben erwähnt, 1995 vom DST übernommen, seitdem ist die Hauptgeschäftsstelle der RGRE-DS, ebenso wie die des DST, in Köln. Des Weiteren gibt es noch ein Europa-Büro in Brüssel, auch dieses zusammen mit dem des DST. Die Überschneidungen sind nicht nur räumlich, sondern auch personell: Das „geschäftsführende Präsidialmitglied“ bzw. der Generalsekretär des DST ist 2005 in Personalunion auch der Generalsekretär der RGRE-DS³¹⁴. Und die alltägliche Leitung der Geschäftsstelle der RGRE-DS und die Betreuung ihrer Kontakte zum europäischen Dachverband ist Aufgabe des stellvertretenden Generalsekretärs der RGRE-DS, in Personalunion Leiter des Europabüros und Europareferats des DST³¹⁵.

Die Geschäftsstelle hatte 2006 sechs Mitarbeiter, die alle Teilzeitbeschäftigte und auch beim DST tätig sind³¹⁶. Ihre Tätigkeiten konzentrieren sich auf zwei Felder: Zum einen die Information der Mitglieder über aktuelle Geschehnisse auf EU-Ebene, insbesondere in Bezug auf Ausschreibungen und Fördermittel, zum anderen werden Städtepartnerschaftsprojekte initiiert und gefördert.

▪ **Die Fachausschüsse der RGRE-DS**

Bisher wurden vom Präsidium zwei Fachausschüsse bestellt: Der deutsch-französische Ausschuss sowie der deutsch-polnische Ausschuss. Ersterer wurde 1988 mit dem Ziel der Intensivierung der deutsch-französischen Kontakte auf kommunaler Ebene einberufen (hierzu auch Abschnitt 7.4.2.5). Das beinhaltet weniger die interkommunale Zusammenarbeit an konkreten Themen oder inhaltlichen Projekten, als mehr die Förderung des grenzübergreifenden Austausches im Sinne traditioneller bilateraler Städtepartnerschaften, vor allem im kulturellen Bereich (I_RGRE_DS 2005: 11).

Nach Zusammenbruch der kommunistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa und der deutschen Wiedervereinigung sollte neben der Arbeit mit dem größten westlichen Nachbarn auch der Austausch mit den größten östlichen Nachbarn intensiviert werden. Deshalb gründete man 1995 den deutsch-polnischen Ausschuss, der dieselben Aufgaben erfüllt.

³¹⁴ Siehe <<http://www.staedtetag.de/10/wir/geschaeftsstellen/index.html>>, 16.9.05. i.V.m. FN 320.

³¹⁵ Siehe FN 318.

³¹⁶ Siehe <<http://www.rgre.de/pages/team.htm>>, 10.11.06.

Weitere fachlich orientierte Ausschüsse gibt es in der RGRE-DS nicht. Es gibt auch keine thematisch orientierten Referate bzw. entsprechendes Personal in der RGRE-DS-Verwaltung. Die thematische Arbeit bleibt in der Regel ganz den drei Spitzenverbänden in der Mitgliedschaft überlassen. Einzelmitglieder, also einzelne Städte oder Landkreise spielen in dieser Beziehung im RGRE-DS auch keine Rolle (ebd.: 11, 12, 13).

7.4.1.6 Die Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung in der RGRE-DS

Wie oben gezeigt haben die einzelnen Mitglieder-Städte und -Landkreise in den Gremien der RGRE-DS gegenüber den nationalen Spitzenverbänden, die nur einen einzigen Repräsentanten entsenden, einen sehr großen Stimmenvorsprung. Allerdings sind es dennoch die Positionen der Spitzenverbände, die innerhalb der RGRE-DS ausschlaggebend sind (I_RGRE_DS 2005: 13). Die Positionen der RGRE-DS werden im Vorfeld der entscheidenden Gremiensitzungen zwischen den drei großen Verbänden ausgehandelt. Strittige Themen, wie zum Beispiel den Konflikt zwischen ländlichen Gebieten und urbanen Zentren über die Ausrichtung der EU-Kohäsionspolitik werden innerhalb der RGRE-DS nach Möglichkeit ausgeklammert. Zu derartigen Themen gibt es auch keine offiziellen Positionen der Organisation (ebd.: 22).

Die Erarbeitung von spezifischem Wissen ist für die RGRE-DS keine vorrangige Aufgabe. Wie gezeigt wurde, existieren innerhalb der RGRE-DS lediglich zwei Ausschüsse, die sich hauptsächlich auf kulturelle Belange und bilaterale Austausch-Programme im Sinne klassischer Städtepartnerschaftsarbeit konzentrieren. „Thematisch fokussierte Arbeit“ wird in ihnen nicht geleistet (ebd.: 11). Die RGRE-DS leistet hauptsächlich die Sammlung und Kanalisation von Informationen, die von der EU-Ebene stammen, und an die Mitglieder weitergeleitet werden. Eine selbstständige Fortentwicklung inhaltlicher Positionen findet im Rahmen der RGRE-DS kaum statt. Insbesondere was die technische Seite anbelangt, ist die RGRE-DS von den nationalen Spitzenverbänden abhängig. Da die RGRE-DS nahezu vollständig in einen der deutschen Spitzenverbände, früher in den DStGB, heute der DST eingegliedert ist, hat sie einen entsprechend guten „Zugriff auf die Experten der nationalen Verbände“ (ebd.: 33).

Die RGRE-DS versteht sich ihren Möglichkeiten entsprechend nicht als Akteur, der zu konkreten, technisch orientierten Themen Wissen für die Mitglieder oder die europäische Ebene bereitstellen soll (ebd.: 11). Dies liegt auch an der sehr schmalen Personaldecke von ca. 6 Personen, die nur teilzeitlich für den RGRE-DS tätig sind. Vielmehr konzentriert man sich in der inhaltlichen Arbeit, die man leisten kann, auf allgemeinere, politischere Themen, wie beispielsweise Subsidiarität, die Erhaltung der kommunalen Selbstverwaltung oder die Frage nach einer europäischen Verfassung (ebd.: 12). Diese Themen werden auf vergleichsweise genereller Ebene bearbeitet, so dass sich alle Mitglieder der RGRE-DS mit den Positionen einverstanden erklären können. Allerdings ist die RGRE-DS keine Plattform

für die inhaltliche Abstimmung zwischen den deutschen Spitzenverbänden. Dies geschieht vielmehr im Rahmen ihrer gemeinsamen Europabüros, und den dort stattfindenden wöchentlichen Treffen der Büroleiter (ebd.: 15). Allerdings ist die RGRE-DS dank der Personalunionen mit dem DST in die Prozesse indirekt immer mit eingebunden.

7.4.1.7 Rolle im RGRE

Wie erwähnt, werden die Repräsentanten der RGRE-DS im RGRE vom deutschen Hauptausschuss gewählt. Auf Ebene des Policy Committees (siehe Abschnitt 7.6.2) sowie der meisten anderen Gremien des RGRE handelt es sich hierbei in der Mehrzahl nicht um politische Vertreter. Vielmehr wird die RGRE-DS hauptsächlich durch Funktionäre vertreten³¹⁷. Das erklärt sich nicht zuletzt daraus, dass die drei Spitzenverbände DST, DStGB und DLT in den Gremien direkt repräsentiert sein wollen. Die Arbeitsgruppen des RGRE (hierzu Abschnitt 7.6.8) sind, bis auf das Standing Committee for Euro-Mediterranean Partnership, alle mit deutschen Repräsentanten besetzt, die dabei fast ausschließlich aus Verwaltungsmitarbeitern bzw. Verbandsfunktionären gestellt werden³¹⁸. Beim deutschen Vertreter im höchsten Gremium des RGRE, dem Exekutivbüro (siehe Abschnitt 7.6.4), handelte es sich 2004 allerdings um einen Repräsentanten mit politischem Mandat: Diese Aufgabe wurde vom Präsidenten (und der Vizepräsidentin als seiner Stellvertreterin) der RGRE-DS wahrgenommen. Darüber hinaus ist der Geschäftsführer der RGRE-DS bzw. des DST 2004 Mitglied im Finanzausschuss des europäischen RGRE, und der erste RGRE-Vizepräsident ist ebenfalls ein Repräsentant der deutschen Sektion (Leitermann 2005).

Anfragen nach Experten von Seiten des europäischen RGRE gehen direkt von der europäischen Ebene an alle vier deutschen RGRE-Mitglieder, also neben der RGRE-DS auch direkt an die deutschen Spitzenverbände. Diese entsenden dann in gegenseitiger Absprache, wer welches Gremium besetzt, einen Repräsentanten (I_RGRE_DS 2005: 39). Anfragen des europäischen RGRE nach Fachleuten für Anhörungen der EU-Organe und „Experten-gruppen“ der EU-Kommission werden nach dem gleichen Verfahren entschieden. Die Kontakte zum RGRE stellen hierbei den hauptsächlichen Anteil der Verbindungen der RGRE-DS zur europäischen Ebene insgesamt. Eigene Verbindungen zu den EU-Organen werden nicht gepflegt, eigene Lobbying-Maßnahmen nicht unternommen. Auch dies bleibt den nationalen Spitzenverbänden überlassen (ebd.: 45).

³¹⁷ So befanden sich in der deutschen Delegation des RGRE-Policy Committees für die Wahlperiode von 2001 bis 2005 unter den sechs ordentlichen vier, und unter den sechs stellvertretenden Mitgliedern zwei Personen ohne politisches Mandat, die in der Hauptsache Funktionäre der deutschen Spitzenverbände waren (RGRE-DS 2003: Anlage 3).

³¹⁸ Eine Ausnahme bildet die RGRE-Arbeitsgruppe „Network of Twinning Officers“, diese ist mit einem Mitarbeiter der RGRE-DS selbst besetzt (RGRE-DS 2003: 13, 14, 2004a).

7.4.1.8 Zusammenfassung RGRE-DS

Die Deutsche Sektion des RGRE kann als hybrides Netzwerk von einzelnen Kommunen und Städten sowie von Verbänden angesehen werden. Allerdings spielen die Einzelmitglieder bei der tatsächlichen Arbeit der Organisation nur eine sehr untergeordnete Rolle. Das relativiert auch die Wirkung der Wahlen innerhalb der Organisation. Zwar gibt es ein System, dass die Ämtervergabe an die kommunalen Wahlergebnisse koppelt, aber vor dem Hintergrund der Dominanz der verbandlichen Mitglieder kann nicht von einem Positionswechsel durch eine Veränderung der politischen Mehrheiten bei kommunalen Wahlen gesprochen werden. Die Verteilung der politischen Kräfte ist, zugespitzt formuliert, allenfalls dafür verantwortlich, ob der Präsident von der CDU und der Vizepräsident von der SPD gestellt wird, oder umgekehrt. Insofern ist die RGRE-DS zwar als politische, aber nicht als parteipolitische Organisation anzusehen.

Die Arbeit in den fachlichen Gremien des RGRE wird fast vollständig den einzelnen nationalen Spitzenverbänden überlassen, und auch die Serviceleistungen gegenüber den Mitgliedern beschränken sich größtenteils auf Informationstätigkeiten und den Städtepartnerschaftsbereich. Eine eigenständige Lobbying-Arbeit in Brüssel wird ebenfalls nicht betrieben. Entsprechende Reformen werden immer wieder diskutiert. Allerdings müsste eine solche Aufgabenzuweisung mit einer entsprechenden Erhöhung der Mittel einhergehen, für die wenig Spielraum gesehen wird (I_RGRE_DS 2005: 33).

War die RGRE-DS von ihrer Gründung in den 1950ern bis Ende der 1970ern eine selbstständige Organisation, so ist sie gegenwärtig eng mit dem DST verbunden, der die Geschäftsleitung übernommen hat. Räumliche und personelle Überschneidungen machen es schwer, außerhalb des Formal-juristischen bzw. Buchhalterischen gegenwärtig eine eigenständige Organisation zu identifizieren. In den Bereichen der thematischen Arbeit verlässt sich die Organisation ganz auf die nationalen Spitzenverbände, lediglich im Bereich der Städtepartnerschaften sind eigenständige Aktivitäten erkennbar.

Die starke Verschränkung der deutschen nationalen Verbände ist bemerkenswert. Sie stellen gemeinsam die Delegationen im RGRE, und sprechen sich bei der Entsendung von Experten ab, die von der RGRE-DS aufgrund fehlender entsprechender Kapazitäten nicht gestellt werden können. Die neueste Entwicklung in Bezug auf die Überlappung der einzelnen Organisationen entwickelte sich im Rahmen des erwähnten „german dialogue“, über den nun auch Eurocities, zumindest in Form der deutschen Mitglieder, in die Verflechtung der deutschen Spitzenverbände einbezogen wird.

Allerdings bedeutet diese Verschränkung nicht, dass die Verbände sich leicht auf einheitliche Positionen einigen, wie die wiederholt gescheiterten Versuche, ein gemeinsames politisches Konzept in Brüssel zu vertreten, bescheinigen. Die gemeinsame Meinungsbildung und Entscheidung findet gegenwärtig direkt zwischen den Brüsseler Büros der einzelnen

deutschen Spitzenverbände statt, die sich im selben Gebäude in Brüssel befinden. Zwar ist die RGRE-DS in diese Prozesse zumindest dadurch eingebunden, dass der Hauptverantwortliche für die Europaarbeit des DST auch der Geschäftsführer der RGRE-DS ist, aber die RGRE-DS selbst ist keine Plattform, auf der derartige Verhandlungen laufen. Vor diesem Hintergrund ist es für die RGRE-DS äußerst schwer, ein eigenständiges Profil und ein wahrnehmbares eigenständiges europapolitisches Konzept zu entwickeln.

Für den RGRE ergibt sich aus dieser Struktur einerseits, dass er durch die direkte Besetzung der fachlichen Gremien mit den Experten der nationalen Spitzenverbände einen guten Zugriff auf das Wissen hat, das von diesen bereits auf nationaler Ebene aggregiert wurde. Die Beiträge sind von daher für den RGRE von hoher Qualität. Allerdings hat er andererseits mit dem Problem zu kämpfen, dass oft mehrere deutsche Positionen vertreten werden, und weniger häufig als erwünscht eine einheitliche deutsche Stellungnahme zu einem bestimmten Thema oder Problem eingebracht wird.

7.4.2 Die französische Sektion des RGRE – Die Association Française du Conseil des Communes et Régions d' Europe

„La porte d'entrée“ zum Rat der Gemeinden und Regionen ist für die französischen Gebietskörperschaften die Association Française du Conseil des Communes et Régions d' Europe (AFCCRE), die französische nationale Sektion des RGRE. Sie ist ein gemeinnütziger Verein nach französischem Recht mit Sitz in Orléans (AFCCRE 2000: Art. 1), und hat 2003 rund 2000 Gebietskörperschaften als Mitglieder (AFCCRE 2003a).

7.4.2.1 Entstehung und Entwicklung der AFCCRE

Parallel zur Gründung des pan-europäischen RGRE wurde bereits 1951 die französische Sektion der Organisation gegründet. Damit wurde nicht zuletzt die Forderung der französischen Vertreter nach der Gründung der nationalen Sektionen untermauert (vgl. Abschnitt 7.1). Außerdem gewann der Gedanke der internationalen Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene einen organisatorischen Rahmen, in dem hauptsächlich zwei Ziele verfolgt wurden: Zum einen sollten die Bürger der bis vor kurzem noch verfeindeten Länder direkt, vor allem über das Instrument der Städtepartnerschaften, miteinander bekannt gemacht werden. Zum anderen sollte auf dieser Basis eine Bewegung zu einem friedlich vereinigten Europa entstehen, deren Aufbau und Förderung in Frankreich zu den Aufgaben der AFCCRE zählte. Hierbei ging es insbesondere um die Aussöhnung zwischen den ehemaligen Kriegsparteien, so dass insbesondere die städtepartnerschaftlichen Beziehungen zu deutschen Kommunen von Beginn an große Bedeutung hatten³¹⁹.

³¹⁹ Die erste deutsch-französische Partnerschaft nach dem Krieg gründeten 1950 Montbéliard und Ludwigsburg. Bis 1959 waren es bereits 70. Im Jahr 2003 gibt es in Frankreich insgesamt 5535

Darüber hinaus sollte die AFCCRE die Interessen der französischen Kommunen in internationalen Zusammenhängen wie dem RGRE und anderen Organisationen vertreten. Sie war insofern als politische Organisation gedacht, allerdings unabhängig von einer einzelnen Partei (AFCCRE 2002: 27). Vielmehr ist sie als pluralistische Organisation für alle gewählten Vertreter der Gebietskörperschaften über Parteigrenzen hinweg offen.

Die Organisation sollte auch gegenüber der Zentralregierung unabhängig sein. Dies wurde in einem Land, in dem sich die Staatsmacht fast idealtypisch in der Hauptstadt Paris konzentrierte, nicht zuletzt durch den Sitz der Geschäftsstelle in Orléans unterstrichen, lange bevor die „décentralisation“ (siehe Abschnitt 4.1.2) als politisches bzw. administratives Konzept entwickelt war. Damit wurde auch deutlich gemacht, dass die Aktivitäten der Organisation nicht auf die nationale Ebene konzentriert waren. So wurden Konflikte mit den traditionellen kommunalen Verbänden Frankreichs, wie der Association des Maires de France (AMF), der Vereinigung der Bürgermeister Frankreichs, vermieden.

Im Laufe der Zeit kamen neben dem kulturellem Austausch zwischen den Bürgern und den Städtepartnerschaften weitere Tätigkeitsfelder hinzu, was vor allem mit der Entwicklung der EU zusammenhing (vgl. AFCCRE 2004b). Zum einen gewann die Repräsentation der französischen Kommunen auf EU-Ebene und im Rahmen des RGRE für die AFCCRE an Bedeutung. Zum anderen wurden auch auf Ebene der einzelnen Städte neue Interessen entwickelt: Sie benötigten mehr Wissen über die Organe der EU, deren Funktionen und deren Politik. Gleichzeitig wuchs das Bedürfnis nach eher fachlich orientiertem Austausch mit anderen Städten Europas. Die AFCCRE passte sich in ihrer Organisation und ihren Zielen diesen Entwicklungen an, indem sie zum Beispiel ein umfangreiches Workshop-Angebot aufbaute³²⁰.

Die AFCCRE öffnete sich allerdings nicht nur der kommunalen Ebene. Alle drei Arten subnationaler Gebietskörperschaften, „communes“, „départements“ und „régions“, sind in der Organisation vertreten. Die AFCCRE versteht sich als generell zuständig, wenn es um europäische Belange der subnationalen Ebenen Frankreichs geht. Lange Zeit hatte sie in dieser Beziehung eine Art Monopol, da die nationalen Verbände der verschiedenen Gebietskörperschaften nur sehr zögerlich eigene europapolitische Kapazitäten aufbauten (I_AFCCRE 2004: 58, I_LIL 2004: 42). So war die AFCCRE bis 2006 das einzige französische Mitglied im RGRE³²¹.

Städtepartnerschaften, davon 2141 mit deutschen und 1047 mit britischen Kommunen (Zahlen aus AFCCRE 2003b).

³²⁰ Der Angebotskatalog umfasst Themen wie „comprendre l'Union Européenne“, „politique régionale et Fonds Structurels“ oder „un Jumelage: pourquoi, comment?“ (siehe AFCCRE 2003: 50ff, 2004b). Die Veranstaltungen umfassen zwischen zehn und 20 Personen und finden teilweise direkt in Brüssel statt.

³²¹ 2006 wurde die Association de Maire de France offizielles Mitglied des RGRE.

Als generelle Vertretung Frankreichs subnationaler Ebenen unterstützt die AFCCRE auch den AdR in seiner Arbeit. Allerdings hat die AFCCRE gegenüber der französischen Delegation des AdR keine formellen Funktionen (vgl. Abschnitt 4.2.4.2). Die Delegierten der subnationalen Ebene werden in Frankreich vom zuständigen Minister ernannt, der sich Vorschläge von den drei nationalen Spitzenverbänden der subnationalen Gebietskörperschaften unterbreiten lässt. Allerdings hat sich die AFCCRE aufgrund ihrer Kompetenzen als Konsultationspartner etabliert, und wird von den nationalen Verbänden vorab zu Gesprächen eingeladen, um geeignete Persönlichkeiten zu finden (I_AFCCRE 2004: 52). Nicht zuletzt durch die in Frankreich übliche Ämterakkumulation (siehe Abschnitt 4.1.2) sind in der französischen Delegation letztlich auch zahlreiche Personen, die Ämter innerhalb der AFCCRE ausüben. So ergeben sich über einzelne Amtsträger der lokalen Ebene zahlreiche direkte Verbindungen zwischen den Verbänden untereinander sowie der französischen Delegation im AdR.

7.4.2.2 Ziele und Aufgaben der AFCCRE

Die Organisation hat folgende, in den Statuten verankerte Leitziele (AFCCRE 2000: Art. 2):

- Die Initiierung einer europäischen Bewegung in Frankreich sowie die Förderung eines „esprit Européen“ (AFCCRE 2000: Art. 2) auf lokaler Ebene.
- Die Kooperation mit anderen pro-europäischen Verbänden, vor allem denen innerhalb des RGRE, zur Schaffung eines Europa der Bürger auf Basis unabhängiger Kommunen.
- Die Unterstützung der Kommunen und ihrer Verwaltungen, insbesondere beim Aufbau grenzübergreifender Kooperationen.
- Die Vertretung der französischen Kommunen in europäischen und internationalen Gremien.
- Die Beteiligung der Kommunen, „départements“ und Regionen am Aufbau Europas sowie die Unterstützung des AdR und des Europäischen Parlaments.

Die AFCCRE sieht sich als „privilegierten Teilnehmer“ auf europäischer Ebene und als „institution d'anticipation, d'alerte et de sensibilisation“ der subnationalen Gebietskörperschaften im europäischen Politikprozess (AFCCRE 2003: 21).

7.4.2.3 Mitglieder der AFCCRE

Die AFCCRE ist, wie erwähnt, ein Sammelbecken für alle Gebietskörperschaften unterhalb der nationalen Ebene. So zählen nicht nur einzelne Kommunen und „départements“ zu ihrer Mitgliedschaft, sondern sogar die französischen Regionen (AFCCRE 2002: 13). Darüber hinaus können Regionalverbände der drei Gebietskörperschaften Mitglied werden. Allerdings sind keine nationalen Verbände, wie die Association de Maires de France, Mitglied im AFCCRE (I_AFCCRE 2004: 94).

Im Jahr 2002 sind 1933 Gebietskörperschaften mit insgesamt mehr als 45 Mio. Einwohnern in der AFCCRE organisiert. Sie teilen sich in fünf verschiedene Gruppen von Mitgliedern: Die Kommunen (1803 Mitglieder), die „départements“ (43), die Regionen (16), die für Frankreich typischen interkommunalen Kooperationen³²² (21) und sonstige Vereinigungen von Gebietskörperschaften (50) (alle Zahlenangaben aus AFCCRE 2002: 27).

Zum Beitritt ist ein Beschluss der jeweils entscheidenden Ratsversammlung auf der entsprechenden Ebene erforderlich (I_AFCCRE 2004: 85).

Zusätzlich zu den verschiedenen Kategorien der Gebietskörperschaften entwickelte die AFCCRE insgesamt fünf satzungsmäßige Status der Mitgliedschaft: Es gibt die Status „membre titulaire“, „adhérent“, „correspondant“, „honneur“ und „fondateurs“ (AFCCRE 2000: Art. 7). Die ersten beiden Titel, „membre titulaires“ und „adhérent“, sind die „normalen“ Mitgliedschaften mit Stimmrecht in den Gremien der AFCCRE, erstere mit einem Amt innerhalb der Organisation, letztere als einfache Mitglieder. Sie sind den Kommunen, „départements“ und Regionen vorbehalten, und betreffen jeweils die einzelne Gebietskörperschaft. „Membre correspondant“ können die interkommunalen Kooperationen, sonstige Vereinigungen von Kommunen sowie Privatpersonen werden (AFCCRE 2000: Art. 7). Die bislang erwähnten Mitgliedsstatus benötigen zum Beitritt die Zustimmung des Comité Directeur (siehe folgenden Abschnitt 7.4.2.5), und sind an die Entrichtung des jährlichen Mitgliedsbeitrages gebunden. Die Status „membre fondateur“ und „honneur“ werden Mitgliedern der ersten Stunde bzw. von großem Verdienst um die AFCCRE verliehen (vgl. AFCCRE 2000: Art. 7). Diese letzten beiden Status sind dauerhaft, werden personengebunden verliehend und sind nicht mit Beiträgen verbunden.

Gleichwohl sich der Beitritt zumindest der ersten drei Status auf die jeweilige Gebietskörperschaft bezieht, ist die Struktur der AFCCRE stark personengebunden. So sprechen die Statuten explizit von Bürgermeister, Ratsmitgliedern, Ratsvorsitzenden und Präsidenten (siehe z.B. AFCCRE 2000: Art. 10), und selten von Gebietskörperschaften als solchen. Dieser starke Personen-Bezug bringt mit sich, dass die durch den Verein vergebenen Ämter jeweils an die einzelne Person gebunden sind, und diese ihre vereinsinterne Aufgaben erfüllen, auch wenn sie während dieser Zeit ihr öffentliches Amt verlieren. Wenn also ein Bürgermeister gewählt wurde, danach einen Posten in der AFCCRE annimmt, dann aber sein öffentliches Amt verliert, d.h. er kein „élu“ (Gewählter) mehr ist, so wird er vom „membre titulaire“ bzw. „adhérent“ zum „membre correspondant“ und kann seine Pflichten in der AFCCRE behalten. Ebenso dürfen „membre fondateur“ und „honneur“, die auch personengebunden vergeben werden, Ämter in der AFCCRE wahrnehmen. Aus diesem Grund weist die AFCCRE vergleichsweise viele Personen in seinen Gremien auf, die während ihrer

³²² Wie z.B. die „communautés urbaines“, siehe Abschnitt 4.1.2.

Amtsausübung in der AFCCRE kein Mandat der subnationalen Ebene haben. Um eine ausreichende demokratische Legitimation in der Organisationsführung zu gewährleisten, wurde eine 20%-Grenze für Personen ohne gegenwärtiges, demokratisch legitimes Amt eingeführt, die für alle AFCCRE-Gremien gilt (hierzu AFCCRE 2000: Art. 8, 9, 10).

7.4.2.4 Finanzen der AFCCRE

Im Jahr 2003 betrug der Finanzhaushalt der Organisation über 1,1 Mio. Euro, die fast völlig aus Einnahmen von den Mitgliedern stammten. Von der nationalstaatlichen Ebene bekommt die AFCCRE nur äußerst wenige Mittel, die sich beispielsweise 2003 auf 30.000 Euro beliefen (I_AFCCRE 2004: 92). Von anderen nationalen Verbänden subnationaler Gebietskörperschaften erhält die AFCCRE keine Gelder (ebd.: 94). Die AFCCRE ist damit von anderen Akteuren finanziell völlig autonom, und unterliegt insofern in ihren Aktivitäten und vor allem ihrer Lobbying-Arbeit keinen anderen Weisungen als denen, die durch die Statuten und die eigenen Gremien festgelegt werden.

Die Höhe der jährlichen Mitgliedsbeiträge legt das Comité Directeur fest (AFCCRE 2002: 27). Er besteht für Kommunen aus einem Festbetrag³²³, der von der Einwohnerzahl abhängt, zu dem für Kommunen über 1000 Einwohnern noch einmal der Betrag der Bevölkerungsanzahl x 0,035 Euro hinzukommt.

2006 wurden folgende Beiträge fällig:

- für Kommunen unter 1000 Einwohnern 82 Euro,
- für Kommunen von 1001 bis 100.000 Einwohnern zwischen 82 bis 394 Euro, plus 0,035 Euro pro Einwohner,
- für Kommunen ab 100.000 Einwohnern 395 Euro plus 0,035 Euro pro Einwohner.

„Départements“ bezahlen je Einwohner 0,625 Euro, Regionen je Einwohner 0,535 Euro. Für weitere Mitglieder wie interkommunale Kooperationen, regionale Vereinigungen von Kommunen oder Privatpersonen werden Beiträge zwischen 220 und 520 Euro fällig.

7.4.2.5 Struktur der AFCCRE

Die AFCCRE hat mehrere Organe: Die Generalversammlung, das Comité Directeur, das Präsidium und das Bureau. Des Weiteren gibt es noch die Geschäftsstelle in Orléans, sowie mehrere kleinere Arbeitsgruppen, wie im Folgenden näher erläutert wird.

▪ Die Generalversammlung

Die Generalversammlung umfasst alle Mitglieder des Vereins. Sie tagt mindestens alle zwei Jahre. Die Generalversammlung wählt die Mitglieder des Comité Directeur (AFCCRE 2000: Art. 9). Außerdem hört sie den Geschäftsbericht des Vorstandes und des Schatzmeisters, und entlastet diese. Entscheidungen werden mit einfacher Mehrheit aller Anwesenden

³²³ Zahlen aus <<http://www.afccre.org/fr/article.asp?id=934>>, 17.2.06.

getroffen, außer im Falle der Änderung der Statuten oder der Vereinsauflösung, wo mit Zweidrittel- bzw. Dreiviertelmehrheit entschieden werden muss (AFCCRE 2000: Art. 17).

▪ **Das Comité Directeur**

Das Comité Directeur ist der Vereinsvorstand der AFCCRE. Er wird gemäß Statuten mit mindestens 18 Mitgliedern besetzt, die Träger eines politischen Mandats einer subnationalen Gebietskörperschaft sein müssen. Die Amtszeit beträgt zwei Jahre, die Wiederwahl der Mitglieder ist möglich und deren Arbeit ehrenamtlich. Wie erwähnt werden seine Mitglieder durch die Generalversammlung gewählt. Hierzu wird der Generalversammlung vom Bureau der Organisation eine Kandidatenliste vorgelegt, die sechs Monate im Voraus verschickt wird. Dadurch haben die Mitglieder ausreichend Zeit auf die Vorschläge zu reagieren, so dass eine für alle tragbare Ämterverteilung mit Blick auf regionale und parteipolitische Zugehörigkeit getroffen werden kann (I_AFCCRE 2004: 134, 136). Bei seiner Besetzung werden zahlreiche Aspekte berücksichtigt. Die wichtigsten sind die Verhältnisse der verschiedenen Gebietskörperschaften untereinander, geographische Kriterien wie eine Nord-Süd-Balance, sowie ein Gleichgewicht zwischen ländlichen und urbanen Gebieten. Darüber hinaus spielen auch die Wahlergebnisse in den jeweiligen Gebietskörperschaften eine Rolle. Allerdings verfolgt die AFCCRE eine Politik der Balance, die „politique d'équilibre“ (ebd.: 141), zwischen den großen politischen Lagern, um ihre parteipolitische Unabhängigkeit zu sichern. Die Sitze im Comité Directeur werden, wie in allen anderen politischen Gremien der AFCCRE, nach einer „Fifty-Fifty“-Regelung (ebd.) vergeben, je eine Hälfte für das linke Lager und eine für das rechte³²⁴. Dadurch werden die tatsächlichen Ergebnisse der verschiedenen subnationalen Wahlen zwischen den beiden Lagern nivelliert, Veränderungen finden lediglich innerhalb eines Lagers statt.

Zu den Aufgaben des Comité Directeur gehört in erster Linie die Umsetzung der Ziele der Organisation und der Beschlüsse der Generalversammlung. Das Comité Directeur ist das zentrale Entscheidungsgremium der AFCCRE, was die politischen Positionen, Stellungnahmen und längerfristigen Strategien sowie die Einrichtung von Arbeitsgruppen der AFCCRE betrifft (ebd.: 60, 72). Des Weiteren ernennt es die Mitglieder des Bureau, wählt den Präsidenten, und stimmt über neue Mitgliedsanträge ab (AFCCRE 2000: Art. 7). Außerdem legt es die Höhe der Mitgliedsgebühren fest (AFCCRE 2002: 27).

Das Comité Directeur trifft sich in der Regel drei Mal pro Jahr (I_AFCCRE 2004: 150). Die Sitzungen werden vom Präsidenten oder von zwei Dritteln der Mitglieder einberufen

³²⁴ In Frankreich spaltete sich die parteipolitische Landschaft aufgrund des ausgeprägten Mehrheitswahlrechts in zwei große politische Lager, das Rechte und das Linke. Die Grünen zählen in der AFCCRE zusammen mit den Kommunisten und Sozialisten zu den Linken, denen verschiedene konservative Parteibündnisse wie die UDF oder die RPR auf der rechten Seite entgegenstehen. Gebietskörperschaften, die von der Front National regiert werden, nimmt die AFCCRE nicht auf (I_AFCCRE 2004: 141, 143).

(AFCCRE 2000: Art. 11). Ebenso können zwei Drittel der Comité-Mitglieder die Einberufung einer Generalversammlung einfordern. Bei Abstimmungen gilt die einfache Mehrheit der Anwesenden, bei Parität entscheidet die Stimme des Präsidenten (ebd.).

Das Comité Directeur der AFCCRE ist ein vergleichsweise großes Gremium, das gegenwärtig weit mehr als die 18 von den Statuten verlangten Mitglieder hat. Im Jahr 2002 waren über 80 Personen anwesend, wenn das Comité Directeur voll versammelt war (siehe AFCCRE 2002: 19-24), im Jahr 2004 waren es über 100 (AFCCRE 2004a). Erwähnenswert ist, dass, neben den ordentlichen Mitgliedern des Comités, rund zehn so genannte „personnalités qualifiées“ zu den Sitzungen eingeladen sind. Dies sind unter anderem die Vorsitzenden der französischen Delegationen im AdR und im KGRE, der Generalsekretär des RGRE sowie Mitglieder anderer französischer Verbände, die sich mit europäischen Schwerpunkten beschäftigen. Nicht eingeladen sind, zumindest nicht aufgrund dieser Funktion, leitende Personen aus den nationalen französischen Verbänden von Gebietskörperschaften wie z.B. der Association des Maires de France, der Assemblée des Départements de France oder der Association des Régions de France (siehe ebd.)³²⁵.

▪ Das Präsidium der AFCCRE

Das Präsidium der AFCCRE besteht neben dem Präsidenten noch aus zwei Delegationspräsidenten und fünf Vizepräsidenten (AFCCRE 2004a). Sie werden vom Comité Directeur gewählt. Der Präsident vertritt die Organisation in allen externen Angelegenheiten (AFCCRE 2000: Art. 13) und ist somit vor allem für die Repräsentation der AFCCRE nach außen zuständig. Ferner beruft er die Sitzungen von Generalversammlung, Comité Directeur und Bureau ein, und sitzt ihnen vor (ebd.). Das Präsidium entscheidet mit einfacher Mehrheit, bei paritätischer Stimmenverteilung entscheidet die Stimme des Präsidenten. Außerdem delegiert er die Verwaltungsangelegenheiten der Organisation an die verschiedenen Organe und Positionen innerhalb des Vereins und kontrolliert deren Ausführung.

Neben den administrativen und repräsentativen Funktionen spielen der Präsident und die Vizepräsidenten allerdings auch bei der inhaltlichen Arbeit der Organisation eine große Rolle. Im Rahmen der organisationsinternen Entscheidungsfindung werden Positionspapiere, die in einer der Arbeitsgruppen oder in der Geschäftsstelle entstehen, zunächst im Präsidium beraten, bevor es gegebenenfalls an das Comité Directeur zur Entscheidung weiterleitet wird (I_AFCCRE 2004: 65). Der damit verbundene, organisationsinterne Informationsaustausch zwischen den Gremien wird dadurch erleichtert, dass in der Regel jeder Arbeitsgruppe ein

³²⁵ Die nationalen französischen Vereinigungen sind nach Einschätzung der AFCCRE aufgrund ihrer thematischen Ausrichtung und der Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft generell keine Akteure, von denen hochwertige Beiträge zu europäischen Themen zu erwarten sind (I_AFCCRE 2004: 58).

Vizepräsident zugeordnet ist, der sich mit dem jeweiligen Thema vorrangig auseinandersetzt (ebd.: 96).

▪ **Das Bureau der AFCCRE**

Das Bureau der AFCCRE in Orléans ist ein ebenfalls mit politischen Amtsträgern besetztes Gremium, das sich in der Regel sechs Mal im Jahr trifft (ebd.: 150). Ihm obliegen vor allem die administrative Ausführung der von der Generalversammlung und dem Comité Directeur getroffenen Beschlüsse und Politiken, wodurch es vor allem das Comité Directeur entlastet. Außerdem erstellt es die Vorschlagslisten, nach denen die Generalversammlung das Comité Directeur wählt (ebd.: 134). Die Mitglieder des Bureaus werden wiederum vom Comité Directeur gewählt. 2004 setzt es sich aus 29 Personen zusammen (AFCCRE 2004a). Hierzu gehören neben dem „acht-köpfigen“ Präsidium noch ein Generalsekretär, ein Vizegeneralsekretär, ein Schatzmeister und ein Vizeschatzmeister, sowie 17 weitere „élu“ (ebd.). Der Schatzmeister führt sämtliche finanziellen Angelegenheiten und berichtet dem Vorstand sowie der Generalversammlung in regelmäßigen Abständen. Der Generalsekretär hat die Aufsicht über und die Verantwortung für die Administration der Organisation, insbesondere die Geschäftsstelle, wobei er die Beschlüsse der Generalversammlung und der anderen beiden Gremien umsetzt (AFCCRE 2000: Art. 10, 14 und 15). Eine Wiederwahl ist möglich (AFCCRE 2002: 16-19). Das führt dazu, dass dieses Gremium, insbesondere in den einzeln aufgeführten Ämtern, relativ beständig ist³²⁶.

▪ **Die Geschäftsstelle der AFCCRE**

Der Geschäftsstelle der AFCCRE obliegt vor allem die Durchführung der administrativen und operativen Angelegenheiten der AFCCRE. Sie führt das jährliche Budget aus, und erstellt die jährlichen Geschäftsberichte der Organisation. Eine weitere Aufgabe ist die Unterstützung der verschiedenen politischen Gremien bei ihrer Arbeit. Sie bereitet deren Sitzungen vor, und organisiert die verschiedenen inhaltlich orientierten Arbeitsgruppen. Außerdem hält sie den Kontakt zu den Entwicklungen auf der europäischen Ebene, insbesondere zum RGRE. Die Geschäftsstelle ist auch für die Erstellung der AFCCRE-Informationsmedien verantwortlich, die die Mitglieder über aktuelle Vorgänge informieren, oder die Positionen der AFCCRE in der Öffentlichkeit verbreiten.

Sie befindet sich in Orléans. Sie wird vom Directeur Général geleitet, der 2003 insgesamt 17 Teil- und Vollzeitbeschäftigte betreute (AFCCRE 2004b: 2). Die Mitarbeiter der Geschäftsstelle lassen sich zwei großen Abteilungen zurechnen. Zum einen sind das die Mitarbeiter, die sich mit den Städtepartnerschaften und dem Bereich Europa der Bürger bzw. dem

³²⁶ Zum Beispiel hatte die AFCCRE seit 1951 nur fünf Präsidenten (AFCCRE 2002: 16). Präsident seit 1999 ist Louis le Pensec. Sein Vorgänger war Michel Barnier, französischer Staatsminister a.D., später unter EU-Kommissionspräsident Romano Prodi Kommissar für Regionalpolitik.

„service d' Europe citoyen“ beschäftigen (I_AFCCRE 2004: 195). Sie sind vor allem für Themen aus den Bereichen Soziales und Kultur zuständig. Zum anderen sind das die Mitarbeiter, die sich mit den politischen Themen bzw. mit dem „service politique territorial“ beschäftigen (I_AFCCRE 2004: 194). Sie sind für die politischen Vorhaben der AFCCRE und die Informationsversorgung der Mitglieder zuständig. Hierbei spielen insbesondere die Arbeitsgruppen eine Rolle, deren inhaltliche Vorbereitung ebenfalls die Geschäftsstelle leistet (I_AFCCRE 2004: 65).

▪ **Die Arbeitsgruppen der AFCCRE**

Die AFCCRE unterhält 2004 vier eigene Arbeitsgruppen (AFCCRE 2004, 2004b: 38f), an denen alle Mitglieder teilnehmen können. Den Vorsitz führen politische Repräsentanten mit Mandat auf der subnationalen Ebene, Mitglieder können allerdings auch Verwaltungsangehörige sein. Die Organisation übernimmt die Geschäftsstelle, wo jeder Arbeitsgruppe ein Betreuer zugeordnet ist. Die vier Arbeitsgruppen sind:

- Arbeitsgruppe Cohésion Territoriale, die sich mit der europäischen Kohäsionspolitik auseinandersetzt.
- Arbeitsgruppe Environnement et Développement durable, hier werden einerseits der Wissenstransfer innerhalb der Mitgliedschaft gefördert und gleichzeitig Positionen zu aktuellen EU-Entscheidungen vorbereitet.
- Arbeitsgruppe Franco-Allemande
Diese Arbeitsgruppe ist das Pendant zur gleichnamigen Arbeitsgruppe auf der deutschen Seite (siehe vorangegangenen Abschnitt 7.4.1.5), und soll die Kooperation zwischen den beiden Ländern fördern. Hier werden insbesondere die Städtepartnerschaften betreut.
- Arbeitsgruppe Europe élargie
Diese Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit Fragen zur Zukunft Europas aus dem Blickwinkel kommunaler bzw. subnationaler Interessen, wobei unterschiedlichste Themen auf der Agenda stehen: Fragen zur Europäischen Verfassung, zu aktuellen und zukünftigen Erweiterungen, zur Subsidiarität oder zur institutionellen Reform der EU.

Eine der zentralen inhaltlichen Vorgaben für die Arbeitsgruppen ist, durch die Struktur der Organisation bedingt, dass die Positionen unter allen Mitgliedstypen kompromissfähig sein müssen (I_AFCCRE 2004: 105). Die Entscheidung über die Errichtung einer Arbeitsgruppe obliegt dem Comité Directeur. Dieses richtet sich hierbei allerdings auch nach Wünschen aus der Mitgliedschaft. So wurde zum Beispiel die Arbeitsgruppe zur europäischen Kohäsionspolitik vor allem auf Wunsch großer Städte, der „départements“ und der Regionen eingerichtet, die hier entsprechenden Informationsbedarf sahen (ebd.: 75).

7.4.2.6 Die Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung in der AFCCRE

Die AFCCRE ist eine eigenständige Organisation, in der die Entscheidungsfindung intern und ohne direkten Einfluss von außen abläuft. Grundlage hierfür ist die finanzielle Unabhängigkeit der AFCCRE, die nahezu vollständig von ihren Mitgliedern getragen wird (ebd.: 92). Andere nationale Verbände subnationaler Gebietskörperschaften, sei es von der lokalen, der „départementalen“ oder regionalen Ebene haben keine direkten Mitspracherechte oder gar Mitentscheidungsrechte in der AFCCRE. Auch die nationale Ebene hat formal keinen Einfluss.

Die politisch entscheidenden Gremien sind das Comité Directeur und das Bureau. Ersteres ist vor allem für die inhaltliche Arbeit verantwortlich, wobei es allerdings aufgrund seiner Größe auf die Vorarbeit der anderen Organisationsteile angewiesen ist. Auf administrativer Ebene wird es vor allem vom Bureau entlastet, auf inhaltlicher Ebene vor allem durch das Präsidium, das wiederum insbesondere durch die Mitarbeiter der Geschäftsstelle unterstützt wird. Die Geschäftsstelle organisiert die Arbeitsgruppen und sonstigen Treffen der Gremien der AFCCRE und stellt die Verbindung zur europäischen Ebene sowohl des RGRE als auch der EU her. Diese Zuarbeit ist notwendig, da die politischen Mitglieder in der Regel allgemeine politische Mandate wahrnehmen, und sich insofern kaum vollständig auf EU-Politik spezialisieren können.

Aufgrund der Struktur der AFCCRE, die Mitglieder aller drei subnationalen Ebenen Frankreichs vereinigt, sowie der fixierten Aufteilung der Sitze in den AFCCRE-Gremien zu je 50% an beide politische Lager ist für die Entscheidungsfindung eine konsensorientierte Vorarbeit notwendig, die von allen Beteiligten unterstützt werden muss (ebd.: 54, 105). Die großen Gremien gewährleisten, dass alle Gruppen innerhalb der Mitgliedschaft ausreichend repräsentiert sind, und an den Entscheidungen beteiligt werden können. Bei der Kompromissfindung kommt vor allem dem Präsidium, in Verbindung mit der Arbeit der Geschäftsstelle, eine Schlüsselrolle zu. Denn das Präsidium entscheidet, ob Entwürfe reif für eine Vorlage im Comité Directeur sind, das für die Annahme von politischen Positionen der Organisation zuständig ist (ebd.: 60, 65). Vor diesem Hintergrund kann sich die AFCCRE bei ihren Entscheidungen nicht allein auf eine städtische, auch nicht auf eine rein kommunale Position konzentrieren.

Initiativen für die thematische Arbeit der AFCCRE kommen von der Geschäftsstelle und den dort beschäftigten Fachleuten, aber auch von den Mitgliedern der politischen Gremien und Arbeitsgruppen. Darüber hinaus werden stellenweise auch einzelne Gebietskörperschaften auf Mitgliederebene aktiv, indem sie mit Themenwünschen an die AFCCRE herantreten. Dies findet vor allem auf Ebene konkreter Themen, und vor allem durch Großstädte, „départements“ und Regionen statt (ebd.: 75).

Die AFCCRE aggregiert auch das in der Mitgliedschaft vorhandene Wissen unabhängig von anderen Akteuren (ebd.: 58). Hier spielt vor allem die Geschäftsstelle in Orléans eine wichtige Rolle, die aufgrund ihrer Größe von 17 Personen neben den administrativen auch inhaltliche Aufgaben erfüllen kann. Die Mitarbeiter betreuen die Themen, die von den politischen Gremien auf die Agenda gesetzt wurden, und sind für den Informationsfluss zwischen AFCCRE und europäischer Ebene sowie jenen innerhalb der AFCCRE zuständig. In thematisch besonders wichtigen Feldern sind Arbeitsgruppen aufgebaut worden, in denen mehrheitlich politische, teils aber auch administrative Vertreter der Mitgliedsgebietskörperschaften zu einem bestimmten Thema arbeiten. Sie stellen die wichtigsten Quellen der Organisation in Bezug auf die eigenständige Positionsentwicklung dar. Themen, die nicht Gegenstand einer Arbeitsgruppe sind, werden in den übergeordneten Gremien, vorbereitet von der Geschäftsstelle, diskutiert.

7.4.2.7 Rolle im RGRE

Die AFCCRE ist in allen politischen Gremien des RGRE vertreten, ihre Außenvertretung übernimmt vor allem das Präsidium. Der Präsident der AFCCRE ist 2005 RGRE-Vizepräsident und Mitglied des RGRE-Exekutivbüro. Darüber hinaus beteiligt sich die AFCCRE an vielen Arbeitsgruppen des RGRE, die ebenfalls mit politischen Mandatsträgern besetzt werden, vorzugsweise mit Mitgliedern des Präsidiums. Die politischen Vertreter der AFCCRE werden bei ihren Tätigkeiten auf europäischer Ebene von der Geschäftsstelle sowohl organisatorisch wie auch inhaltlich unterstützt. Auf Ebene der RGRE-Arbeitsgruppen entsendet die Geschäftsstelle in bestimmten Fällen, z.B. beim Thema Städtepartnerschaften, auch eigene Mitarbeitern. In der Regel sind derartige Aufgaben aber der politischen Ebene vorbehalten.

Die AFCCRE nimmt sich der Themen an, zu denen die europäische Ebene des RGRE um die Mitarbeit bzw. um Stellungnahmen ihrer nationalen Sektionen bittet. Allerdings ist die AFCCRE auf diese „Wächter-Funktion“ des RGRE gegenüber den EU-Organen nicht angewiesen, denn die eigene Geschäftsstelle ist in diesem Bereich „selbst sehr schnell“ (I_AFCCRE 2004: 128). Darüber hinaus ergreift die AFCCRE auch unabhängig von der europäischen Ebene des RGRE Themen auf, die ihre Mitglieder als wichtig ansehen, und bringt diese dann auch „bottom up“ (I_AFCCRE 2004: 128) in die Gremien des RGRE ein. Problematisch ist, dass die AFCCRE mit ihren vier Arbeitsgruppen bei weitem nicht alle Themenbereiche abdecken kann, an denen der RGRE arbeitet. Hier ist vor allem die fehlende direkte Verbindung zu den nationalen französischen Verbänden von Bedeutung. Zwar gibt es durch die Personen der „notables“, der charismatischen Führungspersönlichkeiten (siehe Abschnitt 4.1.2), eine Vielzahl der für das französische System typischen Personalunionen, durch die sich verschiedene politische Organisationen, in einzelnen Personen mit einer Vielzahl von Ämtern, überlappen. Aber dies ersetzt nicht den strukturell

gesicherten Zugriff auf die Ressourcen und das Wissen der anderen Organisationen. Insofern hat die AFCCRE weniger im Bereich genereller politischer Themen, jedoch im Bereich spezifischer fachbezogener Politiken Schwierigkeiten, die notwendigen Informationen bereitzustellen.

7.4.2.8 Zusammenfassung AFCCRE

Die AFCCRE versteht sich als eigenständige Organisation, die parallel bzw. quer zu den nationalen Assoziationen ihre „Marktlücke“ gefunden hat. Sie ist die „europäische“ der französischen nationalen Assoziationen, und zwar sowohl für die Kommunen als auch für die „départements“ und die Regionen. Dass sie alle drei Verwaltungsebenen vertritt, ist vor dem Hintergrund der in Frankreich streng getrennten Ebenen (siehe Abschnitt 4.1.2) hervorzuheben. Dafür grenzt sich die AFCCRE scharf von den anderen nationalen Verbänden ab. Die Interessen ihrer Mitgliedschaft werden direkt in einen europäischen Bezug gesetzt, die nationalstaatliche Ebene ist in der Regel kein Ziel für Maßnahmen der AFCCRE. Mit dieser Spezialisierung konnte sie sich als eigenständiger Bestandteil der französischen Verbandslandschaft etablieren, und verfügt über ein vergleichsweise gut ausgestattetes Budget mit einem vergleichsweise gut ausgestatteten Büro.

Die AFCCRE-Gremien sind grundsätzlich nach dem Repräsentationsprinzip aufgebaut. Zum einen müssen geographische und politische Kriterien beachtet werden, zum anderen die verschiedenen Verwaltungsebenen in ausgeglichenem Maß vertreten sein. Dies führt zu den vergleichsweise großen Personenzahlen in den Gremien. Damit einher geht, dass für Entscheidungen sehr umfangreiche Kompromisse notwendig sind, um alle Beteiligten ausreichend zu berücksichtigen. Dadurch benötigen die Entscheidungsprozesse in der AFCCRE einen gewissen zeitlichen Vorlauf.

Die Rolle der AFCCRE als Vertreterin rein kommunaler Interessen wird durch die Breite ihrer Mitgliedschaft sehr stark beeinträchtigt. Sie repräsentiert in erster Linie allgemeine Interessen der subnationalen Ebenen Frankreichs, und erst in zweiter speziell die der kommunalen Ebene. Ferner ist sie kein parteipolitisches Instrument, da diese Möglichkeit durch die „50-50-Regelung“ nahezu ausgehebelt wird.

Vor dem Hintergrund der in Frankreich typischen Ämterakkumulation und der Bedeutung der „notables“ im französischen System, ist es auch für die AFCCRE wichtig, bedeutende Personen der französischen Politik in die Organisation einzubinden, um ihren Einfluss zu vergrößern. Die Besetzungen vor allem des Comité Directeur und des Präsidiums weisen eine Vielzahl von so genannten „député-maire“ (Bürgermeistern, die gleichzeitig ein Mandat in der Nationalversammlung ausüben), ehemaligen oder amtierenden Premierministern, Ministern, Senatoren und Mitgliedern sonstiger politischer Gremien Frankreichs oder der EU

auf³²⁷, naheliegenderweise viele, die auch in der französischen AdR-Delegation sind. Diese Personen können per Ausnahmeregelung auch dann noch in der Organisation gehalten werden, wenn sie ihre subnationalen Ämter nicht mehr innehaben.

Abgesehen von den Verbindungen, die sich über diese Personen ergeben, gibt es allerdings keine organisationelle Verbindung zu anderen nationalen Verbänden subnationaler Gebietskörperschaften, der Zugriff auf deren Wissen und Ressourcen ist der AFCCRE verwehrt.

7.4.3 Die britische Sektion des RGRE – das Local Government International Bureau

Die nationale Sektion des RGRE im Vereinigten Königreich ist das Local Government International Bureau (LGIB) mit Sitz in London³²⁸. Das LGIB ist das einzige offizielle Mitglied des RGRE aus Großbritannien³²⁹. Es ist in erster Linie „the European and international arm“³³⁰ der Local Government Association for England and Wales (LGA) und der Northern Ireland Local Government Association (NILGA), aber im Rahmen internationaler Organisationen wie des RGREs und des KGREs fungiert es als Vertreter aller Kommunen Großbritanniens (I_LGIB 2004: 46).

7.4.3.1 Entstehung und Entwicklung des LGIB

Vorgänger des LGIB war ein in Brüssel bei der EU-Kommission angesiedeltes Büro, das Anfang der 1990er im Rahmen der „European Information Points“³³¹ für die britischen Kommunen gegründet wurde. Das Büro konzentrierte sich auf den Informationsservice für die lokale Ebene, und wurde für diesen Service vom britischen Nationalstaat finanziert (I_LGIB 2004: 5). Es wurde als formal eigenständige Organisation gegründet, da das Büro für alle fünf damals existierenden britischen Kommunalverbände tätig sein sollte, und insofern diesen gegenüber eine gewisse Unabhängigkeit notwendig war (I_RGRE_DS 2005: 33).

Im Laufe der 1990er wuchs der Einfluss Brüssels auf die kommunale Ebene und damit der Bedarf an Information und Beratung auf kommunaler Seite. Im Laufe der 1990er wurde deshalb von der britischen Regierung beschlossen, dieses Büro auszubauen. Das LGIB in

³²⁷ Um zwei Beispiele zu nennen: Der Präsident der AFCCRE, Louis Le Pensec, Staatsminister a.D., ist Mitglied des französischen Senats, Vizepräsident der Région Finistère und Präsident des Département Pays des Portes de Cornouaille. Der ehemalige Premierminister Juppe ist Mitglied des AFCCRE Bureau, député-maire der Stadt Bordeaux, d.h. Bürgermeister von Bordeaux und Abgeordneter der Nationalversammlung sowie Präsident der Communauté Urbaine de Bordeaux (siehe AFCCRE 2002: 16, 19).

³²⁸ Die Homepage ist zu finden unter <<http://www.lgib.gov.uk/>>, 8.9.04.

³²⁹ Siehe <http://www.ccre.org/royaume-uni_en.htm>, 16.9.04.

³³⁰ Siehe <<http://www.lgib.gov.uk/whatis/>>, 10.9.04.

³³¹ Die „European Information Points“ wurden um 1994 im Rahmen eines nationalen Programms eröffnet, um den Zugang der britischen Bürger zu Informationen über die EU zu verbessern (siehe <http://www.birmingham.gov.uk/GenerateContent?Content_Item_ID=1669&Content_Item_Type=0&Menu_ID=5396>, 17.10.06).

seiner 2006 bestehenden Form wurde formal 1997 (LGIB 2003: 22) gegründet. Bemerkenswert ist die Aufteilung zwischen Finanzierung und der inhaltlichen Verantwortlichkeit: Die Finanzierung des LGIB liegt fast vollständig in der Hand der Zentralregierung (siehe folgenden Abschnitt 7.4.3.3), während die Inhalte, zu denen das LGIB arbeitet, vor allem von der Local Government Association for England and Wales bestimmt werden (I_LGIB 2004: 40). Diese Konstruktion wurde eingeführt, um die Konzentration des LGIB auf Services für die lokale Ebene zu garantieren.

Neben den reinen Informationstätigkeiten kamen im Laufe der Zeit und in steigendem Maße die inhaltliche Aufbereitung der Informationen sowie die Arbeit als Lobbying-Organisation dazu. Es stellte sich Ende der 1990er heraus, dass ca. 60 bis 70% der Bestimmungen, mit denen die lokale Ebene in Großbritannien umgehen musste, „originate from the EU“ (ebd.: 16). Eine Tätigkeit als reines Informationsbüro, das Wissen von der EU-Ebene auf lokaler Ebene verfügbar machte, reicht vor diesem Hintergrund nicht mehr aus. Vielmehr sollte das LGIB auch die Aufgabe übernehmen, die Resultate der EU-Politik auf die EU-Ebene zu kommunizieren: „letting the EU know of the impact on the ground“ (ebd.: 16). Damit einhergehend sollte die EU-Politik auch entsprechend der Interessen der (englischen) Städte beeinflusst werden, und so lag es nahe, als nationale Sektion Großbritanniens dem RGRE beizutreten.

Zusätzlich zu seinen Verpflichtungen gegenüber den britischen Kommunen und ihren Verbänden übernahm das LGIB noch weitere Dienstleistungstätigkeiten. Nach Gründung des AdR wurde die Betreuung der britischen Delegation in demselben notwendig. Da sich diese aus gewählten Repräsentanten der subnationalen Ebene zusammen setzt, übertrug das zuständige nationale Ministerium die organisatorische Betreuung dieser Delegation dem LGIB (I_LGIB 2004: 31). Insofern ist die Verbindung zwischen dem Ausschuss der Regionen und der britischen nationalen Sektion des RGRE vergleichsweise eng. Darüber hinaus fungiert es als Sekretariat für die britischen Delegationen in weiteren Organisationen, wie zum Beispiel dem KGRE des Europarates, dem RGRE und damit auch der IULA oder dem Commonwealth Local Government Forum (LGIB 2003: 22 sowie Annex 4). In dieser Funktion arbeitet es für alle britischen Kommunen, also neben den englischen, nordirischen und walisischen auch für die schottischen Gemeinden und Städte, während es sich bei seiner politischen Arbeit auf die lokale Ebene in England und Wales konzentriert (I_LGIB 2004: 46, 47).

Während die LGA und ihr nordirisches Pendant Vereine im juristischen Sinne sind, wurde das LGIB als Unternehmen gegründet und ist formal ist eine „non-profit company limited by guarantee“ (ebd.: 49). Das LGIB eine eigenständige Organisation³³² und arbeitet steuerlich

³³² „A separate legal entity from the LGA“, siehe <<http://www.lgib.gov.uk/whatis/>>, 10.9.04.

auf eigene Rechnung. Dennoch ist es inhaltlich eng an die LGA gebunden: Die inhaltlichen Richtlinien und Ziele für die Arbeit des LGIB werden hauptsächlich vom European and International Affairs Panel vorgenommen, einem der LGA zugehörigen Gremium, das zusammen von LGA und NILGA besetzt wird und auch als Leitungsgremium des LGIB fungiert. Juristisch verantwortlich für die Geschäftstätigkeit des LGIB ist das Board of Directors (ebd.), auch dieses wird von LGA und NILGA besetzt (siehe folgenden Abschnitt 7.4.3.5).

Das LGIB bezeichnet sich wie erwähnt selbst als „europäischer und internationalen Arm der LGA“. Dementsprechend hat das LGIB nicht nur einen Bezug zur EU bzw. Europa, sondern auch zu Städten auf anderen Kontinenten. Insbesondere im Bereich des Commonwealth sind vergleichsweise viele internationale Projekte zu finden, sowohl vom Zuschnitt klassischer Städtepartnerschaften als auch von breiter angelegten Kooperationen³³³.

7.4.3.2 Ziele und Aufgaben des LGIB

Das übergeordnete Ziel des LGIB ist, auf Beschluss des Board of Directors, die Förderung von „high quality local government (and) its interests“(LGIB 2003: 22) auf europäischer und internationaler Ebene. Zur Umsetzung dieses Ziels wurden in einem strategischen Konzept mehrere Teilziele bzw. Aufgaben definiert (ebd.), die das Büro in seinen Tätigkeiten verfolgt, und seine Rolle als Büro der britischen kommunalen Ebene in Brüssel wie auch als Sekretariat für britische Delegationen im AdR widerspiegeln:

- Die Förderung lokaler Demokratie in Europa und auf internationaler Ebene.
- Die Information der britischen Kommunen über sie betreffende Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene, sowie über kommunale Praxis weltweit.
- Die Förderung des internationalen Erfahrungsaustausches zwischen Kommunen und kommunalen Organisationen sowie die effektive Vertretung der lokalen Gebietskörperschaften Großbritanniens.
- Die Beeinflussung der Entscheider in den Schlüsselpositionen der EU, um die Interessen der britischen und europäischen Kommunen zu vertreten.
- Die Unterstützung von Großbritanniens Delegationen gewählter Repräsentanten der subnationalen Ebene in europäischen und internationalen Gremien.

7.4.3.3 Mitglieder des LGIB

Das LGIB ist keine Mitgliederorganisation im Sinne eines Vereins. Jedoch ist der Aufsichtsrat des LGIB von LGA und NILGA besetzt, die insofern als entscheidende „Mitglieder“³³⁴ zählen können. Allerdings ist das LGIB als „company limited by guarantee“ auch für weitere Auftraggeber tätig, die es für seine Dienstleistungen bezahlen. Hier kommen vor allem die

³³³ Siehe <<http://www.lgib.gov.uk/whatis/activities.htm>>, 10.9.04.

³³⁴ Dem entspricht auch der Sprachgebrauch des LGIB, das von diesen beiden Organisationen als „our members“ spricht (I_LGIB 2004: 65, 94).

Convention of Scottish Local Authorities (COSLA) oder die britische nationale Regierung in Betracht. Insbesondere die letztere hat darüber hinaus durch ihre Zuständigkeit für das Budget des LGIB ebenfalls indirekte, aber große Entscheidungskompetenzen über die Aktivitäten der Organisation. Nicht zuletzt werden darüber hinaus die Handlungsmöglichkeiten des LGIB, auch gegenüber der nationalen Ebene als Lobbying-Organisation aufzutreten, deutlich verringert.

7.4.3.4 Finanzen des LGIB

Im Finanzhaushalt spiegeln sich vor allem zwei bereits genannte Umstände wieder: Zum einen ist das LGIB keine Mitgliederorganisation im klassischen Sinne, d.h. es werden keine Mitgliedsbeiträge eingenommen. Zum anderen ist es nahezu vollständig von Zuweisungen der britischen Zentralregierung abhängig. Diese Zahlungen haben ihre rechtliche Grundlage im Local Government Finance Act 1988 (c. 41), Part V, S 78 (1), der die Zahlungen von Zuweisungen bzw. „grants“ an derartige Körperschaften ermöglicht³³⁵. Die Höhe dieser Beiträge, die Teil der gesamten nationalstaatlichen Ausgaben für die subnationalen Ebenen sind, werden vom LGIB direkt mit dem Nationalstaat bzw. dem entsprechenden Ministerium ausgehandelt; die LGA oder andere Vereinigungen sind an diesem Vorgang formal nicht beteiligt (I_LGIB 2004: 20, 24, 25).

Im Folgenden soll exemplarisch auf den LGIB-Haushalt der Jahre 2004/05 eingegangen werden³³⁶: Das geplante Finanzvolumen des LGIB-Budgets betrug rund 1,9 Mio. Pfund (LGIB 2003: Annex 4) bzw. 2,8 Mio Euro³³⁷. Die beiden größten Posten auf der Seite der Einnahmen sind die Zuweisung der nationalstaatlichen Ebene nach oben erwähntem S 78 (1) für England (1.666.000 Pfund) und Wales (90.725 Pfund). Dazu kommen eine Zuweisung der NILGA aus Nordirland in Höhe von rund 47.000 Pfund und aus Schottland von rund 35.000 Pfund³³⁸. Hier spiegelt sich wider, dass das LGIB in internationalen Gremien nicht nur die Kommunen Englands und Wales vertritt, sondern z.B. für den AdR als Sekretariat für die gesamte britische Delegation dient. Es ist noch ein weiterer Posten erwähnenswert: ein Beitrag von 5000 Pfund als direkte „LGA contribution to Brussels Office“. Zusammen mit weiteren kleinen Posten, vor allem aus Tätigkeiten des LGIB wie Veröffentlichungen und Seminaren, ergibt sich so ein Gesamteinkommen von rund 1,9 Mio. Pfund.

³³⁵ Britische Kommunen oder andere kommunale Körperschaften verfügen über nahezu keine eigenen Steuereinkommen, sondern sind von Zuweisungen der nationalstaatlichen Ebene abhängig (hierzu Abschnitt 4.1.3).

³³⁶ Die folgenden Zahlen sind aus 2003 und auf das geplante Budget 04/05 bezogen. Es geht es im Folgenden um eine generelle Darstellung der finanziellen Strukturen des LGIB. Dem entsprechend wird nicht in Detail das gesamte Budget aufgeführt, sondern nur die wichtigsten Beträge erwähnt. Die Jahresbudgets der Folgejahre bis 2007 liegen ebenfalls jeweils bei rund 1.9 Mio. Pfund. Für weitere Einzelheiten siehe (LGIB 2003: Annex 4, und LGIB 2006: Annex 4).

³³⁷ Bei einem Wechselkurs von 1,48 Euro für ein britisches Pfund, Beträge gerundet.

³³⁸ Der schottische Beitrag wiederum setzt sich aus einem Beitrag der COSLA sowie einem Beitrag der Region Schottland zum AdR und dem KGRE zusammen.

Auf der Ausgabenseite stehen dem als größter Posten die Personalkosten mit rund 1,3 Mio. Pfund entgegen. Zusammen mit Mieten und Sachmitteln ergeben sich so insgesamt rund 1,6 Mio. Pfund an Bürokosten. Zweitgrößter Einzelposten sind mit 188.000 Pfund bereits die Mitgliedsbeiträge, die das LGIB an andere Organisationen entrichtet, z.B. an den RGRE. Hinzu kommen die Ausgaben für die britische AdR-Delegation und die anderen betreuten Delegationen, z.B. im KRGRE oder im Commonwealth Local Government Forum. Zusammen mit weiteren kleineren Posten belaufen sich die Kosten auf rund 300.000 Pfund. Entsprechend der Ausrichtung als „non-profit“-Organisation erreicht das LGIB so einen ausgeglichenen Haushalt.

7.4.3.5 Struktur der Organisation

Das LGIB weist drei Organisationsteile auf: Die inhaltlichen und politischen Ziele werden vom European and International Panel der Local Government Association for England and Wales vorgegeben. Die administrativen Aufgaben leitet das Board of Directors. Schließlich gibt es das Büro selbst, das in drei Niederlassungen arbeitet.

- **Das European and International Panel der Local Government Association for England and Wales**

Das European and International Panel ist ein mit gewählten Kommunalvertretern besetztes Gremium der Local Government Association. Es besteht aus neun Mitgliedern, die jeweils von den politischen Gruppen³³⁹ der LGA besetzt werden, plus ein Mitglied mit Beobachter-Status aus Nordirland. Bei seiner Besetzung werden Kriterien wie die Balance zwischen den Regionen, zwischen urbanen und ländlichen Kommunen sowie die „gender balance“ in Betracht gezogen (I_LGIB 2004: 34). Darüber hinaus ist die Besetzung des Gremiums durch die Rolle der politischen Gruppen in der LGA von den Wahlergebnissen der Kommunalwahlen abhängig, und spiegelt deren Ergebnisse wider. Somit ändert sich gegebenenfalls alle vier Jahre die Zusammensetzung des Panels, und dementsprechend seine parteipolitische Ausrichtung (ebd.: 36, 38). Auf der operativen Ebene und in Detailfragen konkreter Politiken ändert sich aufgrund der Sachlogik durch die wahlbedingten Mehrheitswechsel nach Aussage des LGIB nicht viel. Es arbeitet auf dieser Ebene „on a cross-party basis“ und unterstützt alle politischen Parteien, die sich in den britischen Delegationen befinden. In Bezug auf übergeordnete politische Fragen allerdings haben diese Wechsel durchaus Relevanz. Als ein Beispiel wurde die Position des LGIB zur Europäischen Verfassung angegeben, bei der durch den Wechsel der Mehrheit des Panels 2004 von „labour“ zu

³³⁹ Das sind 2006 in Reihenfolge ihrer Größe „conservatives“, „labour“ und „liberals“.

„conservative“ die Möglichkeiten des LGIB, den Vertrag über eine Europäische Verfassung zu unterstützen³⁴⁰, deutlich eingeschränkt wurde (ebd.: 38)³⁴¹.

Das European Panel tritt in der Regel alle zwei Monate zusammen³⁴². Es bestimmt die inhaltliche Agenda des LGIB, z.B. zu welchen Themen in welcher Form gearbeitet werden soll. Durch die Vorgabe der politischen Leitlinien des LGIB durch erstens gewählte Ratsmitglieder, welche zweitens fest in die Arbeitsgruppen der LGA eingebunden sind, soll gesichert werden, dass das LGIB auch tatsächlich im Interesse der LGA, und letztlich deren Mitgliedskommunen, arbeitet (ebd.: 40, 49, 50).

Die Repräsentanten, die das LGIB zu den politischen Gremien auf europäischer Ebene des RGRE sendet, insbesondere in das Policy Committee, werden in der Regel aus den Reihen dieses Panels besetzt (ebd.: 103).

▪ **Das LGIB Board of Directors**

Das Board of Directors des LGIB hat ebenfalls neun Mitglieder, und entspricht in der Besetzung genau dem European and International Panel der LGA³⁴³. Allerdings treten die Mitglieder hier in anderer Funktion zusammen: Als Board sind sie in erster Linie für die finanzielle und geschäftsführenden Angelegenheiten zuständig, und verantworten die Geschäftstätigkeiten des LGIB nach außen (ebd.: 50). Darüber hinaus hat das Board theoretisch auch Befugnisse in Bezug auf die politischen Tätigkeiten des LGIB. Es liegt allerdings auf der Hand, dass aufgrund der „engen“ personellen Verschränkung zwischen dem LGA-Panel und dem LGIB-Board Konflikte hinsichtlich der inhaltlichen Positionen nicht zu erwarten sind.

▪ **Das Local Government International Bureau**

Der Hauptsitz des Bureaus, also der Geschäftsstelle des LGIB, ist in London. Die meisten LGIB-Angestellten arbeiten dort. Daneben gibt es noch eine Niederlassung in Brüssel, die in der Regel mit vier Personen besetzt ist sowie ein Büro mit einer Person in Cardiff/Wales. 2004 umfasste das Personal insgesamt 29 Voll- und Teilzeitkräfte, aus Kostengründen wurde es bis Mitte 2006 auf 23 Personen verringert³⁴⁴. Verantwortlich für die Arbeit des LGIB

³⁴⁰ 2003 veröffentlichte das LGIB noch Inhalte wie „Constitutionally Yours. Local communities and the future of Europe“ (LGIB 2003b).

³⁴¹ Ein weiteres Beispiel: Als die britische „labour“-Regierung 2004 den Vorschlag einbrachte, die Beiträge der EU-Mitglieder auf 1% des BIP zu beschränken, unterstützte das LGIB, mit einem mehrheitlich „labour“-geführten Panel, die Positionen des RGRE, der sich gegen diesen Vorschlag aussprach. Im selben Jahr fanden in England allerdings Kommunalwahlen statt, nach denen die Mehrheit des Panel den „conservative“ angehörte. Diese unterstützten die Position der „labour“-Regierung, und das LGIB schied dementsprechend aus der RGRE-Position gegen den Vorschlag aus (I. LGIB 2004: 123).

³⁴² Siehe <http://www.lgib.gov.uk/whatis/wi_a7_3.htm>, 11.9.04.

³⁴³ Vgl. <http://www.lgib.gov.uk/whatis/wi_a7_2.htm>, 11.9.04 i.V.m. FN 346.

³⁴⁴ <http://www.lgib.gov.uk/whatis/wi_a7_1.htm>, 7.10.04 i.V.m. <http://www.lgib.gov.uk/lgib_structure/whatisLGIB/staffhtml>, 13.11.06.

ist der Direktor, der vom Board of Directors bestellt wird³⁴⁵. Ihm untergeordnet sind vier Abteilungen:

- European Affairs: Diese Abteilung umfasst die meisten Mitarbeiter. Sie sind für die inhaltliche Arbeit an aktuell relevanten Themen verantwortlich sowie für den Kontakt zu den EU-Organen, dem RGRE und anderen europäischen Verbänden. Aus dieser Abteilung wird in der Regel auch die Brüsseler Niederlassung des LGIB mit vier Personen besetzt.
- International Partnerships and Programmes: In dieser Abteilung werden vor allem klassische Städtepartnerschaften sowie Projekte über die EU hinaus betreut. Letztere finden sich vor allem im Bereich der Entwicklungshilfe, wie Kooperationen zum Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen oder zum Aufbau von nationalen Verbänden. Sie finden insbesondere im Rahmen des Commonwealth Local Government Forum statt.
- Communications: In dieser Abteilung werden die Publikationen (z.B. LGIB 2003b, 2004), die Web-Seite sowie sonstige Veranstaltungen und Aktionen im Bereich der Kommunikation verwaltet.
- Executive Office: Hier wird das operative Geschäft geleitet und die Sekretariatsarbeiten durchgeführt.

7.4.3.6 Die Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung im LGIB

Die inhaltliche Festlegung auf die zu bearbeitenden Themen liegt formal beim European and International Panel, das mit gewählten Politikern der lokalen Ebene besetzt ist. Durch die Entscheidungen dieser Personen werden die Aktivitäten des LGIB legitimiert, das selbst nur mit der Ausführung der Panel-Entscheidungen betreut ist. Dennoch ist das Agenda-Setting im LGIB eher als „two-way process“ (I_LGIB 2004: 42) zu charakterisieren. Denn die Mitarbeiter des LGIB sind wesentlich besser als die gewählten Mitglieder der LGA in die europäischen Prozesse involviert und speisen aktuelle Vorgänge auf EU-Ebene in das LGIB und über das Panel letztlich auch in die LGA ein.

Konkret hat sich in diesem Bereich ein bestimmtes Verfahren entwickelt (siehe LGIB 2004a), das die britischen Vertreter bereits als Best Practice Kollegen der kontinentalen Verbände vorstellten: Im ersten Schritt entwickelt die LGA einen ordentlichen jährlichen Geschäftsplan für das LGIB, in dem die Gremien der LGA die Arbeitsfelder und Themen festlegen, die für sie in Bezug auf ihre europäischen und internationalen Interessen von Belang sind. Im zweiten Schritt erstellt das LGIB auf Basis der eigenen Projekte sowie aktueller europäischer Entwicklungen, wobei insbesondere die Fünf-Jahres-Pläne der EU-Kommission eine

³⁴⁵ Der gegenwärtige Generalsekretär des RGRE, Jeremy Smith, war vor seinem Wechsel 2001 Direktor des LGIB (LGIB 2003b: 4)

bedeutende Rolle spielen, einen Themenplan (I_LGIB 2004: 54, 83). Bei der Erstellung dieses Themenplans orientiert sich das LGIB bereits an den Vorgaben der LGA.

Der Themenplan des LGIB wird dem Panel zum offiziellen Beschluss vorgelegt. Dessen Mitglieder halten Rücksprache mit den verschiedenen Arbeitskreisen in der LGA und sammeln die Ergebnisse. In weiteren Treffen werden dann die Rückmeldungen und Anmerkungen aus der LGA vom LGIB in den eigenen Geschäftsplan integriert, und so zehn Arbeitsschwerpunkte für das LGIB festgelegt (ebd.: 53-61). Hierbei kann es durchaus vorkommen, dass Themen, die vom LGIB identifiziert wurden, bereits in einer Arbeitsgruppe der LGA behandelt werden. In so einem Fall arbeitet das LGIB dann dem LGA-Gremium zu. Werden Themen vom Panel als völlig uninteressant eingestuft, werden sie vom LGIB nicht weiter verfolgt (ebd.: 83).

In diesem mehrstufigen Prozess geht es nicht nur darum, die Agenda des LGIB an die Vorstellungen der LGA und die Prioritäten ihrer Mitglieder anzupassen. Gleichzeitig sollen der LGA und ihren Gremien die für sie relevanten Entwicklungen auf der EU-Ebene aufgezeigt werden. So beeinflussen sich LGA und LGIB gegenseitig. Während die ersteren das Wissen der LGIB zur Verfügung gestellt bekommen wird die Agenda der letzteren politisch legitimiert. Um diesen Austausch zu fördern wird vom LGIB seit einigen Jahren ein jährliches Informationspaket (siehe LGIB 2004b) erarbeitet. In diesem fasst es alle Themen der EU-Politik, die auf kommunaler Ebene relevant sind, für die Mitglieder der LGA-Gremien auf je einer Seite zusammen. Dabei werden die Grundzüge der entsprechenden EU-Politik, die damit verbundenen Rechtsakte, die Auswirkungen auf die Kommunen, die LGIB-Aktivitäten in diesem Bereich und der zuständige „LGIB contact officer“ aufgezeigt. Der Themenkatalog umfasste 2004 über 30 verschiedene Themen, darunter Migration, den Euro und den RGRE. Die Idee hinter dieser Maßnahme ist, dass die unterschiedlichen Akteure innerhalb der LGA so mit geringem Aufwand und unabhängig von herkömmlichen Themenzuordnungen einen Zugriff zur europäischen Dimension eines Themas bekommen (I_LGIB 2004: 59-61).

Allerdings wurde an diesem Punkt auch eine der strukturellen Schwächen des LGIB deutlich: Von den politischen Vertretern innerhalb der LGA wurde gerade der inhaltliche Zuschnitt des Themenkatalogs stark kritisiert, die darin eine Übertretung der Kompetenzen der „policy officer“ in der Geschäftsstelle sahen, auch wenn ihnen die technisch guten Vorlagen „time and trouble“ (ebd.: 63) ersparten. Die Auswahl der Themen und die damit einhergehende Entscheidung darüber, was für die lokale Ebene relevant sei, läge nicht im Aufgabenbereich von Verwaltungsangestellten, sondern allein in der Hand der politisch legitimierten Gremien (ebd.: 63, 65).

Kern der Wissensgenerierung innerhalb des LGIB ist die Geschäftsstelle in London, wo über 20 Personen in enger Verbindung mit der Zweigstelle in Brüssel arbeiten. Erleichtert wird die

Beschaffung relevanten Wissens durch die europäischen Informationsnetze, in die das LGIB aufgrund seiner Funktion als nationales Büro der lokalen Ebene eingebunden ist. Durch diese Tätigkeit ergibt sich insbesondere der Zugriff auf aktuelle Entwicklungen im AdR, dem KGRE und die anderen Organisationen, für die das LGIB als Dienstleister tätig ist.

Problematisch ist dagegen der Zugang zu Informationen der lokalen Ebene. Das LGIB hat keinen direkten Zugriff auf Informationen, die in einer Stadt zur Verfügung stehen. Dieses Input erfolgt hauptsächlich über die beiden oben erwähnten Führungsgremien des LGIB, bzw. durch die direkte Kooperation zwischen LGIB-Mitarbeitern und der jeweiligen LGA-Arbeitsgruppe bei der Bearbeitung eines bestimmten Themas. So gibt es in konkreten fachlichen Themen, wie z.B. Stadtplanung oder Recycling, oft eine enge Arbeitsteilung und einen engen Austausch zwischen den LGIB-Mitarbeitern mit den entsprechenden Personen und Gremien in der LGA. In Bereichen übergeordneter politischer Themen, wie z.B. zum Thema Europäischen Verfassung, arbeitet das LGIB vergleichsweise unabhängig (ebd.: 83, 85).

Um einen verbesserten Zugriff auf das Wissen vor Ort zu bekommen, versuchte das LGIB, ein „European Officers Network“ (ebd.: 69) zu etablieren. Es sollten sich vier Mal im Jahr je drei Repräsentanten von Kommunen aus den einzelnen englischen Verwaltungsregionen (siehe Abschnitt 4.1.3) mit Mitarbeitern des LGIB treffen. Die Teilnehmer wurden vorab über die Agenda der Treffen informiert, konnten die jeweiligen Positionen der gewählten Gemeindevertretern in ihrer Region zu den Themen abfragen und dann in die Sitzungen einbringen (I_LGIB 2004: 69).

7.4.3.7 Rolle des LGIB im RGRE

In der Regel wird Großbritannien in den übergeordneten Gremien des RGRE durch politische Vertreter repräsentiert, die sich aus den Mitgliedern des European and International Panel rekrutieren. Allerdings werden diese immer von einem Mitarbeiter des LGIB begleitet und betreut (I_LGIB 2004: 125). Die britische Seite ist auf allen Treffen des Policy Committees des RGRES vertreten und hat außerdem einen Repräsentanten im Exekutivbüro. Bei untergeordneten Gremien hängt es davon ab, ob ein politischer Repräsentant am behandelten Thema ein Interesse hat. Darüber hinaus ist das LGIB in der Direktorenversammlung, also dem Treffen der administrativen Leiter der nationalen Verbände, sowie in allen Arbeitsgruppen, die thematisch interessant sind, vertreten (ebd.: 101)³⁴⁶.

Im LGIB geht man auf alle Anfragen der europäischen Ebene des RGRE ein, die nach Meinung des LGIB für die Mitglieder der LGA interessant sind. Allerdings sieht man das Schwergewicht beim Agenda-Setting eindeutig auf Seiten der nationalen Sektionen. Sie

³⁴⁶ Erwähnenswert ist an dieser Stelle noch, dass der seit 2001 amtierende Generalsekretär des RGRE, Jeremy Smith, zuvor der Leiter des LGIB-Büros war (I_LGIB 2004: 96).

bezahlen über ihre Mitgliedsbeiträge die europäische Ebene und bestimmen insofern auch die Agenda, der die Mitarbeiter in Brüssel nachgehen (ebd.: 94, 95).

Im Sinne der eigenen Unabhängigkeit trägt das LGIB nicht alle Entscheidungen auf europäischer Ebene mit. In den Fällen, in denen die Positionen des RGRE mit denen des LGIB bzw. dem European and International Affairs Panel der LGA übereinstimmen, gibt es naheliegenderweise wenig Reibungsfläche. In solchen Fällen besteht das LGIB nicht auf die Selbstvertretung, und es werden z.B. keine eigenen Mitarbeiter zu Veranstaltungen der EU-Kommission gesendet, auf denen bereits der RGRE auftritt. Das LGIB überlässt hier die Interessenvertretung dem RGRE und nimmt die Sitzungsprotokolle zur Kenntnis.

RGRE-Positionen, die im European and International Affairs Panel keine Mehrheit finden, werden vom LGIB dagegen nicht unterstützt. Beispielsweise war es für die LGIB-Mitarbeiter wie erwähnt nicht möglich, die RGRE-Position zur Unterstützung des Vertrages zur Verfassung der Europäischen Union zu unterzeichnen, da sich die politischen Leitungsgremien des LGIB gegen eine derartige Position entschieden (ebd.: 96). Bei entsprechenden Anhörungen des Europäischen Parlaments oder entsprechenden „Expertengruppen“ der EU-Kommission ist das LGIB dann selbst über Repräsentanten vertreten (ebd.: 110). Diese eigenständige Lobbying-Arbeit wird durch das eigene Büro in Brüssel und die guten Verkehrsverbindungen zwischen London und Brüssel erleichtert. Die Entsendung eigener Mitarbeiter ist darüber hinaus auch noch in den anderen Tätigkeiten des LGIBs begründet: Wenn ein Mitglied der britischen Delegation des AdR Informationen zu einem bestimmten Thema wünscht, dann ist das LGIB bei den entsprechenden Veranstaltungen vor Ort (ebd.: 129).

Die eigenständigen britischen Positionen, beschlossen durch das LGA-Gremium, die das LGIB vertreten muss, widersprechen stellenweise den Interessen des LGIB selbst. Als von der britischen nationalen Regierung im Laufe der EU-Budgetdiskussion 2004, auch dieses Beispiel wurde weiter oben schon erwähnt, die Forderung erhoben wurde, die Beiträge der Mitgliedstaaten auf unter 1% des nationalen BIP zu beschränken, war dem LGIB „perfectly clear“ (I_LGIB 2004: 96), dass die Durchsetzung dieser Forderung die EU-Kohäsionspolitik auf die neuen Mitgliedsländer beschränkt hätte. Gerade die englischen Städte, wie z.B. Liverpool, deren Handlungsmöglichkeiten durch die EU-Kohäsionspolitik deutlich erweitert wurden (vgl. Abschnitt 3.4), wären mit diesem Beschluss von zukünftigen Förderungen ausgeschlossen geblieben. Dennoch konnte die Forderung des europäischen RGRE nach Erhöhung des Budgets nicht unterstützt werden, da sich sowohl die (konservativen) Mitglieder in den politischen Leitungsgremien des LGIB als auch die („labour“-) Regierung auf nationaler Ebene für die Kürzung ausgesprochen hatten (ebd.: 110).

7.4.3.8 Zusammenfassung LGIB

Das LGIB ist ein „non-profit“-Unternehmen, das vom Nationalstaat finanziert wird, um unter Anweisung des englisch-walisischen Kommunalverbandes deren Europaarbeit zu übernehmen und die Interessen der britischen subnationalen Ebene im EU-Politikprozess zu vertreten. Die britischen Traditionen einer gewissen Skepsis gegenüber der EU-Integration sowie die Ausrichtung von öffentlicher Verwaltung als „Dienstleister“ schlagen sich auch in den Programmen und Aktivitäten des LGIB nieder. Das LGIB verfolgt hauptsächlich die konkreten inhaltliche Ziele, für deren Umsetzung es bezahlt wird. Übergeordnete Ziele, wie die Förderung einer europäischen Bürgerschaft oder einer „europäischen Föderation“ spielen nur eine untergeordnete Rolle. Das LGIB entwickelte sich erst im Verlauf der 1990er Jahre und viele der publizierten Inhalte sind immer noch geprägt von den Leitfragen: Was ist die EU, wie funktioniert sie und was hat sie mit einer britischen Kommune zu tun?³⁴⁷

Das Verhältnis zum RGRE ist ebenfalls durch die gerade erwähnten Aspekte geprägt. Das LGIB ist in den politischen RGRE-Gremien präsent und beteiligt sich auf der Ebene der Arbeitsgruppen an den Stellen, wo es die Mitarbeit im RGRE als nützlich ansieht. Allerdings wird in Fällen, in denen die eigenen Interessen nicht mit denen des RGRE übereinstimmen, eigene Lobbying-Arbeit gemacht. Das LGIB-Büro in Brüssel mit seinen vier Mitarbeitern sowie die schnellen Zugverbindungen zwischen Brüssel und London sind hierfür eine gute Voraussetzung.

Die Verbindungen zur nationalstaatlichen Ebene sind eng, zum einen was die Tätigkeiten des LGIB für die britischen Delegationen z.B. im AdR, zum anderen was die Finanzierung angeht. Das LGIB ist durch diese Bedingungen gut mit Personal und Informationsressourcen ausgestattet. Allerdings kann die finanzielle Abhängigkeit der Organisation von der nationalen Ebene zu Interessenskonflikten führen.

Ein weiteres strukturelles Problem sind die geringen Bindungen und schwach ausgeprägten Kontakte zur lokalen Ebene. Die Verbindung nur über das Panel ist in vielen Bereichen nicht ausreichend, vor allem was die Legitimation der Tätigkeiten des LGIB und was den Zugriff des LGIB auf die Ressourcen bzw. national aggregierte Interessen in der LGA angeht. Die Frage wie selbstständig die Arbeit des LGIB sein darf und in welchem Maße die politische Ebene die Entscheidungen treffen soll, wird zwischen LGIB und LGA fortlaufend diskutiert. Es wurde, wie beschrieben, ein Verfahren entwickelt, um über die Erstellung der jährlichen Geschäftspläne des LGIB die LGA insgesamt, und nicht nur das European and International

³⁴⁷ Bemerkenswert sind die Online-Nachschlagewerke, die das LGIB seinen Klienten bereithält, wie das Nachschlagewerk „Vienna – it means nothing to me“ über die EU-Verträge (<<http://www.lgib.gov.uk/policy/Vienna.pdf>>, 8.9.04), oder „The LGIB guide to EU Jargon“, nach eigener Aussage „the best guide to all those nasty acronyms and meaningless words that the Commission comes up with!“ (<<http://www.lgib.gov.uk/policy/keywords.htm>>8.9.04).

Panel, in das Agenda-Setting der LGIB einzubinden. Das sollte auch den Informationsaustausch zwischen lokaler Ebene und dem LGIB verbessern sowie den Zugriff vor allem auf das konkrete Know-how der LGA und ihrer Mitglieder erleichtern. Es wurden mehrere Versuche der LGIB erwähnt, diese Defizite durch bestimmte Verfahren, wie den vom LGIB erstellten Themenkatalog oder das „European Officers Network“, auszugleichen.

Das LGIB wurde Anfang 2007 aufgelöst und seine Tätigkeiten für die LGA einer neu geschaffenen European and International Unit übertragen, die direkt in der Organisation der LGA angesiedelt ist³⁴⁸. Welche Gründe für die Auflösung des LGIB ausschlaggebend waren und wie sich die Rückführung der europäischen und internationalen Lobbying-Zuständigkeiten in die Organisation der LGA in Zukunft auf die europäischen Aktivitäten britischer Städte auswirken wird, bleibt abzuwarten.

7.4.4 Ergebnisse aus dem Vergleich der drei Fallstudien

Im folgenden Abschnitt werden die Fallstudien der drei nationalen Sektionen des RGRE in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, die in den vorangegangenen Abschnitten analysiert wurden, vergleichend zusammengefasst. Hierbei steht im Zentrum, ob die Entwicklung spezifischer Organisationsformen, die die lokale Ebene direkt mit der europäischen verbinden, gelungen ist. Insbesondere soll dabei berücksichtigt werden, inwieweit sich die drei ausgewählten Fälle als selbstständige, von der nationalstaatlichen Ebene unabhängige Formen der Interessenorganisation bewerten lassen. Die so erarbeiteten Ergebnisse ermöglichen eine genauere Beurteilung der Potenziale, die der RGRE bei der Nutzung der in Abschnitt 5 aufgezeigten Zugangspunkte der EU-Organe hat.

Wie in Abschnitt 7.1 geschildert, wurden die nationalen Sektionen innerhalb des RGRE gegründet, um einer direkten Verbindung zwischen der lokalen und der europäischen Ebene Vorschub zu leisten. Der Aufbau dieser nationalen Sektionen war den nationalen Mitgliedern überlassen. Aber die neu zu schaffenden nationalen Sektionen sollten nicht mehr primär national orientierte Ziele verfolgen und diese national aggregierten Interessen auf die übergeordnete Ebene weiterleiten. Vielmehr sollten sie die Interessen der Kommunen und ihrer Bürger, von Nationalstaatsinteressen unabhängig, direkt in die Politikprozesse auf europäischer Ebene einbringen. Der RGRE entfernte sich in seinem Aufbau von einem klassischen internationalen Dachverband insoweit, wie er die nationale Orientierung seiner Mitglieder durch eine supranationale bzw. europäische Orientierung ersetzte.

Allerdings konnte dieses Ziel weitgehend nicht realisiert werden, wie aus den hier dargestellten drei nationalen Sektionen des RGRE zu schließen ist. Formal sind zwar alle drei eigenständige Organisationen mit jeweils eigener Rechnungslegung und eigenen Entscheidungsgremien, jedoch sind in Deutschland und Großbritannien sehr starke direkte

³⁴⁸ Siehe (<<http://international.lga.gov.uk/index.html>>22.6.07).

Abhängigkeiten zu den herkömmlichen nationalen Verbänden gegeben. In Deutschland wurde zwar in den 1950ern der Versuch unternommen, eine Organisation aufzubauen, in der sich die teilnehmenden Städte unmittelbar auf die europäische Ebene konzentrierten. Diese konnte sich jedoch langfristig nicht durchsetzen und wurde von den traditionellen nationalen Verbänden „übernommen“. Sie ist seit Ende der 1970er nahezu vollständig von den nationalen Verbänden abhängig, bis 1995 vor allem vom DStGB, seitdem vor allem vom DST. Dies betrifft vor allem die Finanzen der Organisationen, die in weiten Teilen von den nationalen Verbänden getragen werden, aber auch, eng damit zusammenhängend, den direkten Zugriff auf das Wissen der lokalen Ebene. Von nationalstaatlicher Finanzierung ist die RGRE-DS allerdings unabhängig.

Länder, die später dem RGRE beitraten, gründeten von vornherein keine eigenständigen nationalen Sektionen. Der britische Fall zeigte hier eine Entwicklung auf, die sich u.a. in den ost- und mitteleuropäischen Staaten wiederfindet: Alle RGRE-Mitglieder aus diesen Staaten sind die jeweiligen nationalen Verbände (vergleiche Abschnitt 7.3). Im Falle Großbritanniens wurde das in den 1990ern eröffnete Büro, das die Informationsbedarfe der britischen lokalen Ebene befriedigen, und gegenüber der EU als Lobbying-Organisation für die Interessen britischer Kommunen auftreten sollte, von der nationalen Regierung gegründet und finanziert. Um dennoch zu gewährleisten, dass es auch tatsächlich die Interessen der lokalen Ebene verfolgte, war das Leitungsgremium dieses Büros ein Ausschuss des englisch-walisischen Kommunalverbandes. Es wurde, anders als in Deutschland oder Frankreich, zu keinem Zeitpunkt versucht, eine von der nationalen Perspektive unabhängige Organisation zu schaffen. Im Gegenteil: In der britischen Konstruktion ist nicht nur ein bestimmender Einfluss des traditionellen nationalen Kommunalverbandes festzustellen, sondern darüber hinaus auch noch eine direkte finanzielle Abhängigkeit vom Zentralstaat. Inwieweit sich dies durch die jüngsten Veränderungen in England, vor allem die Auflösung des LGIB zu Gunsten einer direkt in der Organisation angesiedelten European and International Unit, ändert, bleibt abzuwarten.

Lediglich in Frankreich entwickelte sich eine eigenständige Organisation mit eigener Struktur, eigenständigem Auftreten, und eigenen politischen Inhalten, die im Bereich der Europapolitik und bei den Akteuren der subnationalen Ebene eine hohe Akzeptanz erreichen konnte. Allerdings setzte dort 2006 mit dem Beitritt des ersten nationalen Verbandes zum RGRE unter Umständen eine ähnliche Entwicklung wie in Deutschland ein, da die AFCCRE ihr Alleinstellungsmerkmal in dem Maße verliert, wie die traditionellen nationalen Verbände eigene EU-Kapazitäten aufbauen.

Berücksichtigt man des Weiteren, dass in den weitaus meisten Fällen der Aufbau nationaler Sektionen im Sinne des RGRE erst gar nicht versucht wurde, sondern die nationalen Verbände, vertreten durch die jeweiligen europapolitisch arbeitenden Referate, direkt

Mitglied im RGRE wurden, so ist festzuhalten, dass die supranationale Ebene des RGRE als klassischer Dachverband arbeitet, in den weit überwiegend national dominierte Perspektiven eingespeist und erst dann auf europäischer Ebene aggregiert werden. Auf die Auswirkungen, die das für den RGRE bei der Bereitstellung der Zugangsgüter und der Nutzung der Zugangspunkte bei den einzelnen EU-Organen hat, wird in den nächsten Abschnitten noch eingegangen.

Welche Argumente die Befürworter der nationalen Sektionen hatten, um für deren Gründung zu plädieren, kann aufgrund der mir zur Verfügung stehenden Quellen nicht abschließend beantwortet werden. Geht man allerdings davon aus, dass alle Beteiligten an einem, den ursprünglichen Zielen des RGRE verpflichteten Aufbau einer von der nationalen Ebene bzw. nationalen Interessen weitestgehend unabhängigen Organisation interessiert waren, so war die Idee der nationalen Sektionen hier offensichtlich nicht zielführend. Der Aufbau von spezifischen Organisationen, die als Brücke zwischen der lokalen Ebene und der europäischen Ebene dienen und als prioritäre Perspektive europäisch bestimmte Ziele verfolgen, ist nicht gelungen. Im Gegenteil: Es kann festgestellt werden, dass die Idee, den RGRE als Verband nationaler Sektionen aufzubauen, letztlich die Weichen für einen RGRE mit dem Aufbau eines klassischen internationalen Dachverbands stellte, der sich aus mit hauptsächlich nationaler Perspektive arbeitenden Organisationen zusammensetzt.

Die Dynamik, die die nationalstaatliche Idee auch im Rahmen der Selbstorganisation europäischer Städte im RGRE entfaltete, wurde durch zwei Umstände begünstigt. Zum einen maßen die einzelnen Städte und ihre politischen Führungen der EU nicht die Bedeutung zu, die Investitionen und Engagement in dem Maß ermöglichte, das für die Einrichtung der neuen Organisationen notwendig war. Der politische Wille zu Investitionen in eine kommunale Außen- bzw. Europapolitik ist auch gegenwärtig, zwanzig Jahre nach der Einheitlichen Europäischen Akte, nicht überall gegeben. Darüber hinaus ist es aus der Sicht der Städte naheliegend, eine Dopplung der Strukturen und Kompetenzen auf Verbandsebene mit Rücksicht auf die eigenen Mitgliedsbeiträge möglichst zu vermeiden, was bereits bestehenden Organisationen einen deutlichen Vorteil verschafft.

Zum anderen lässt sich die Entwicklung auch durch das Verhalten der nationalen Verbände erklären: Sie bemühten sich vor allem seit den 1990ern, in Reaktion auf die Entwicklungen des EU-Binnenmarktes, eigene Kapazitäten im Bereich EU-Politik und eigene Kontakte zur europäischen Ebene aufzubauen. Die traditionellen Verbände konnten es sich vor dem Hintergrund der fortschreitenden EU-Integration und dem Aufkommen neuartiger, transnational und netzwerkartig aufgebauter Konkurrenzorganisationen wie z.B. Eurocities nicht mehr leisten, keine eigenen EU-Abteilungen aufzubauen und damit die europäischen Tätigkeitsfelder anderen zu überlassen, wie das bis 2006 in Frankreich noch der Fall war. Dabei bot es sich an, das vom RGRE bereits akkumulierte und in seiner nationalen Sektion

vorhandene Wissen, wenn möglich, zu übernehmen, wie es im deutschen Fall geschehen ist. In den Transformationsstaaten wurden derartige Verbände bislang ebenfalls nicht entwickelt, sondern die national orientierten Verbände fügten die europapolitischen Tätigkeiten von vornherein dem eigenen Aufgabenportfolio hinzu, um eine Konkurrenzorganisation gar nicht erst entstehen zu lassen.

Mit Blick auf die europäische Ebene des RGRE stellt sich vor allem die Frage, welche Konsequenzen sich aus seiner Zusammensetzung für seine Fähigkeit ergeben, die in Abschnitt 5 beschriebenen Zugangspunkte der EU-Organe zu nutzen und die Interessen der europäischen Städte in den EU-Politikprozess einzubringen. Auch unter diesem Aspekt ermöglichen die Fallstudien interessante Rückschlüsse:

In Deutschland wird die Position der RGRE-DS trotz der direkten Mitgliedschaft von rund 850 Gebietskörperschaften von den nationalen Verbänden bestimmt. Dadurch wird auch die Möglichkeit, die RGRE-DS als parteipolitisches Instrument zu nutzen, stark eingeschränkt, selbst wenn die Gremien nach entsprechenden Listen besetzt werden. Ihre Mitgliedschaft besteht nur aus Gebietskörperschaften der lokalen bzw. „ortsnahen“ Ebene (hierzu Abschnitt 4.1.1), insofern können Ziele, die auf dieser Ebene allgemein anerkannt sind, wie z.B. der Erhalt der deutschen kommunalen Selbstverwaltung, gut auf die europäische Ebene weitertransportiert werden. Die Besetzung der deutschen Delegationen in den politischen Gremien des RGRE wird zwar im organisatorischen Rahmen der deutschen Sektion bestimmt, jedoch sind die nationalen Spitzenverbände auch hier in bestimmender Rolle beteiligt. Diese sind nicht nur Mitglieder der RGRE-DS, sondern darüber hinaus auch noch direkte Mitglieder im RGRE. Da alle drei Spitzenverbände entsprechend vertreten sein wollen, finden sich in den deutschen politischen Delegationen vergleichsweise viele administrative Mitarbeiter der Verbände.

Eine inhaltliche Arbeit findet in der deutschen Sektion selbst kaum statt. Die RGRE-DS konzentriert sich, noch stärker als die französische AFCCRE, auf die Städtepartnerschaftsarbeit und Informationsdienstleistungen. Allerdings hat die europäische Ebene des RGRE durch die direkte Mitgliedschaft der drei deutschen kommunalen Spitzenverbände einen vergleichsweise guten Zugriff auf deren Ressourcen und Wissen. Vor allem was die RGRE-Arbeitsgruppen angeht, sind die traditionellen Verbände diejenigen, die die Arbeit und die inhaltlichen Beiträge leisten. Die entsprechenden Anfragen werden von ihnen in gegenseitiger Absprache beantwortet und bei der Entsendung von Funktionären wird darauf geachtet, dass auch auf Arbeitsgruppenebene jeder Verband ausreichend repräsentiert ist. Alle Anfragen des RGRE nach geeigneten deutschen Experten für Veranstaltungen auf europäischer Ebene gehen an alle vier deutschen Mitglieder gleichzeitig.

Wie herausgearbeitet wurde, ist die deutsche Sektion kein organisationeller Rahmen, in dem eine Integration der Interessen der deutschen nationalen Spitzenverbände stattfindet. Zwar gibt es im Rahmen der Büronachbarschaft, die man in Brüssel auf demselben Stockwerk bildet, Absprachen zwischen den deutschen Verbänden. Dennoch vertreten diese ihre Positionen im RGRE eigenständig und, wenn nötig, durchaus kontrovers. Die drei Spitzenverbände, die jeweils nicht auf eine eigene Profilierung im EU-Bereich verzichten wollen, stellen auch jeweils einen eigenen Vertreter im AdR, zu dem die RGRE-DS nur über die nationalen Verbände Kontakt hat.

Die Beiträge, die vor diesem Hintergrund in den RGRE eingebracht werden, sind zwar auf der nationalen Ebene aggregiert, aber noch in unterschiedliche Positionen aufgeteilt. Da diese nicht unerheblich divergieren können, wird durch die mehrmaligen und gescheiterten Versuche illustriert, ein gemeinsames Büro in Brüssel zu führen. Entstehen bei der Frage, ob eine bestimmte Position des RGRE unterstützt werden soll, Uneinigheiten, halten sich die gesamte deutsche Sektion und ihre Delegierten zurück. Allerdings kommt dies selten vor, da die Positionen des RGRE, wie weiter unten noch ausführlicher erläutert wird, auf sehr breit angelegten Kompromissen beruhen und insofern die Zustimmung aller deutscher Spitzenverbände in der Regel kein Problem ist.

In Frankreich stellt sich die nationale Sektion dagegen als unabhängige und selbstständige Organisation dar. Sie verfügt über vergleichsweise hohe Ressourcen, die sich nahezu vollständig aus der Mitgliedschaft finanzieren, womit sie sowohl vom Zentralstaat als auch von den nationalen Spitzenverbänden finanziell unabhängig ist. Die AFCCRE hat sich in Frankreich als Kompetenz in Sachen europäische Union etabliert. Als parteipolitische „nutzbare“ Organisation ist sie, ähnlich wie die deutsche Sektion, nicht anzusehen. Dies liegt an der fest fixierten „50-50-Regelung“, nach der die Gremiumssitze paritätisch zwischen den beiden großen politischen Lagern aufgeteilt werden.

Die nationalen Verbände sind kein Mitglied in der AFCCRE. Somit es gibt auch keine organisatorischen Verflechtungen. Die Verbindungen zum französischen Nationalstaat sind ebenso gering ausgeprägt. Die AFCCRE ist insoweit sehr autonom, hat allerdings auch keine direkten Verbindungen zu entsprechenden nationalstaatlichen Gremien, wie etwa zur französischen Delegation im AdR.

Darüber hinaus hat die AFCCRE keinen Zugriff auf das Wissen der nationalen Verbände, was sich nicht so sehr im Bereich genereller politischer Themen, aber sehr wohl auf der technischen Ebene kommunaler Expertise auswirkt. Die AFCCRE verfügt über keine eigenen Arbeitsgruppen in konkreteren Themenbereichen, z.B. zu Fragen des Klimaschutzes oder des Transports, und hat dadurch Schwierigkeiten, Gremien auf europäischer Ebene, wie z.B. die RGRE-Arbeitsgruppen, mit entsprechenden Fachleuten zu besetzen. In

übergeordneten, europapolitischen Fragestellungen ist sie dagegen sehr gut aufgestellt. Ihre Gremien sind vergleichsweise groß und dank der in Frankreich üblichen Ämterakkumulation sind oft „Schwergewichte“ der nationalen Politik wie ehemalige Ministerpräsidenten oder Fachminister Mitglied, die über entsprechende internationale Kontakte verfügen.

Die Mitgliedschaft der AFCCRE setzt sich, im Unterschied zum deutschen Fall, wo nur „ortsnahe“ Ebenen im RGRE vertreten sind, aus allen drei subnationalen Ebenen Frankreichs zusammen. Die Beiträge, die die AFCCRE vor diesem Hintergrund in den RGRE einbringen kann, sind deshalb nicht auf die kommunale Ebene beschränkt, sondern integrieren auch die Interessen der „départements“ und der Regionen. Während die Positionen, die die deutschen Repräsentanten in den RGRE einbringen können, oft noch auf europäischer Ebene in eine Gesamtposition integriert werden müssen, ist in Frankreich der umgekehrte Fall festzustellen: Hier sind die Positionen schon so weit aggregiert, dass eine Vertretung der tatsächlichen kommunalen Interessen vor allem auf konkreter inhaltlicher Ebene innerhalb des RGRE kaum möglich ist, von den spezifischen Interessen von großen Städten ganz zu schweigen.

Großbritannien wurde im RGRE bis Anfang 2007 durch das LGIB vertreten, das einen der zwei Fälle stellte, in denen die Vertretung an ein „non-profit“-Unternehmen delegiert wurde, die seltenste Form nationaler Organisation im RGRE. Das LGIB ist das jüngste RGRE-Mitglied in dem hier durchgeführten Vergleich, was Zielformulierungen und Arbeitsbereiche betrifft ist sie wesentlich pragmatischer und weniger auf allgemeine politische Ziele (wie z.B. das „Europa der Bürger“) ausgerichtet, als die anderen beiden Organisationen.

Von den hier untersuchten Fällen ist das LGIB die einzige nationale Organisation, in der in direkter Folge von kommunalen Wahlen ein Politikwechsel feststellbar war. Das bedeutete für den RGRE, dass die vom LGIB vertretene Position eine vergleichsweise große aktuelle Legitimität besaß, auf der anderen Seite aber, dass sich die Position des LGIB insbesondere bei langfristigen Vorhaben ändern konnte. Das LGIB galt daher als schwer kalkulierbares Mitglied.

Das politische Leitungsgremium des LGIB bestand aus lokalen Politikern, die innerhalb der LGA in diese Ämter gewählt wurden. Dadurch waren die Tätigkeiten des LGIB deutlich auf die lokale Ebene fokussiert. Das Leitungsgremium sollte die Legitimation des LGIB als Vertretung der lokalen Ebene sichern, während die Finanzierung vom Zentralstaat kam. Für den RGRE ergaben sich aus dieser Konstruktion mehrere Resultate:

Das LGIB konnte, im Vergleich mit den Organisationen in Frankreich oder Deutschland, Positionen, die den Interessen der eigenen Zentralregierung deutlich widersprachen, wesentlich schlechter vertreten. Die finanziellen Abhängigkeiten des LGIB verstärkten den Einfluss der Zentralregierung auf die von ihm vertretenen Positionen deutlich, zusätzlich zu

den bereits bestehenden Kompetenzen, die die britische Mehrheitsdemokratie den nationalen Regierungen zubilligt und von Margaret Thatcher bereits eindrücklich vorgeführt wurden (siehe Abschnitt 4.1.3). Die enge Verknüpfung zur nationalen Ebene hatte allerdings auch Vorteile. Durch die gleichzeitige Arbeit als Sekretariat für die britischen Delegationen in den Gremien auf europäischer Ebene, allen voran der des AdR, ergaben sich im Vergleich große Überschneidungen, die integrierte Politikansätze und einen guten Informationsfluss zwischen den verschiedenen Organisationen deutlich begünstigten.

Zum anderen war die demokratische Legitimation des LGIB vergleichsweise schwach. Politische Entscheidungen konnten von ihr nicht getroffen werden, dazu war immer der Rückgriff auf die LGA und die dort organisierten Politiker notwendig. Dies ist für den RGRE aus der Perspektive eines effizienzorientierten Dienstleisters z.B. im Informationsbereich nicht problematisch. Für den RGRE als politische Organisation, die ein Mitspracherecht im EU-Politikprozess aufgrund der demokratischen Legitimation der in ihr organisierten Mitglieder einfordert, wäre eine direktere Legitimation der britischen Suborganisation jedoch von Vorteil.

Was den Zugriff auf das Wissen der lokalen Ebene anbelangt, ist das LGIB von seinen Möglichkeiten her zwischen den Organisationen in Deutschland und Frankreich einzustufen. Im Vergleich zum französischen Fall war die Verbindung zu den nationalen Verbänden wesentlich stärker. Allerdings blieb immer noch das Problem, dass LGIB und LGA, anders als im deutschen Fall, relativ unverzahnt und hauptsächlich nur über ein politisches Gremium verbunden waren. Das LGIB hatte kaum direkten Kontakt zu den Kommunen, sondern nur zu deren Vertretern in den eigenen Leitungsgremien. Im Falle allgemeinerer politischer Themen, wie etwa der Verfassungsfrage, konnte das LGIB, mit der im Vergleich größten Geschäftsstelle ausgestattet, durchaus substantielle Stellungnahmen erarbeiten. Allerdings waren dem bei der Bearbeitung spezifischer städtischer Themen durchaus Grenzen gesetzt, weshalb versucht wurde, über den Aufbau zusätzlicher nationaler Netzwerke bessere Strukturen zu schaffen, und den Wissensstand des LGIB um die Bedürfnisse sowie den Zugriff auf die Kenntnisse der lokalen Ebene zu erhöhen.

7.5 Finanzen des RGRE

Das Budget des RGRE betrug im Geschäftsjahr 2004 rund 1,93 Mio. Euro (Leitermann 2005: 3). Der weitaus größte Teil wurde durch die Beiträge der nationalen Mitgliedsorganisationen getragen, ihr Anteil macht 1,68 Mio. Euro aus. Die Beiträge errechnen sich anhand einer in der Satzung festgelegten Formel. Ein bestimmter Grundbetrag wird mit der Größe der Gesamtbevölkerung des Landes, das eine nationale Sektion vertritt, und der Höhe des entsprechenden Bruttosozialproduktes pro Kopf verrechnet (CEMR 1997: XI.a und XI.b). Die Höhe des Grundbetrags legt das Policy Committee fest. Für die Transformationsstaaten in Mittel- und Osteuropa gelten gesenkte Tarife.

Beispielsweise betrug der Beitrag Deutschlands 2005 rund 157.000 Euro, von denen rund 73.000 vom DST getragen wurden. Rund 30.000 Euro des deutschen Gesamtbeitrages wurden vom RGRE direkt an die IULA weitergereicht (Leitermann 2005: 3). Daneben gibt es noch verschiedene andere Beitragsregelungen für die anderen Mitgliedsgruppen, die in der Gesamtsumme im jährlichen Budget jedoch kaum ins Gewicht fallen.

Durchaus nennenswert ist noch ein finanzieller Beitrag der Europäischen Union, der rund 15% des RGRE-Budgets³⁴⁹ ausmacht und der dem RGRE jährlich zugewiesen wird. Diese Mittel speisen sich hauptsächlich aus Töpfen, die zur Förderung von Städtepartnerschaften vorgesehen sind und werden vom RGRE für entsprechende Projekte ausgegeben (I_RGRE_II 2005a: 105)

7.6 Struktur des RGRE auf supranationaler Ebene

Der RGRE verfügt über eine vergleichsweise große Anzahl an Gremien. Dies ist vor allem dem Umstand geschuldet, dass der RGRE nach dem Repräsentationsprinzip aufgebaut ist, dem gemäß alle nationalen Sektionen bzw. Verbände eines Mitgliedslandes Vertreter in den entscheidenden Gremien haben müssen. Deswegen sind mehrere „Delegationsstufen“ erforderlich, um Gremiengrößen zu erhalten, die den entsprechenden Funktionen gerecht werden. Neben den politischen Gremien, das sind vor allem die Generalversammlung, das Policy Committee und das Präsidium, gibt es mehrere Gremien, die hauptsächlich mit dem operativen Geschäft befasst sind, allen voran das Exekutivbüro, das Generalsekretariat, die Direktorenversammlung und die Arbeitsgruppen.

7.6.1 Die Delegiertenversammlung

Die Delegiertenversammlung ist das formal höchste Gremium des RGRE. Sie tritt regelmäßig alle drei Jahre an wechselnden Orten zusammen, weitere Versammlungen können von mindestens einem Drittel der Mitglieder eingefordert werden (CEMR 1997: III.1). Die Delegiertenversammlung ist berechtigt, die Statuten des RGRE zu ändern. Außerdem hört sie den „Fortschrittsbericht“ des Policy Committee und legt auf dieser Grundlage die generellen Ziele des RGRE fest (ebd.: III.5, III.6).

Die Delegierten in dieser Versammlung werden von den nationalen Sektionen bzw. nationalen Verbänden selbst bestimmt, welche hierbei die verschiedenen Kategorien lokaler Gebietskörperschaften ihres Landes respektieren sollen (ebd.: III.1). Außerdem wird für jeden Delegierten noch ein Stellvertreter ernannt. Die Gesamtanzahl der Delegierten, die ein bestimmtes Land entsenden darf, ist in den Statuten festgelegt, und reicht von einem Delegierten für Staaten mit weniger als 100.000 Einwohnern bis hin zu zehn Delegierten für Staaten mit über 60 Millionen Einwohnern (ebd.: III.2).

³⁴⁹ Siehe <http://www.ccre.org/presentation_en.htm>, 2.2.04.

Die assoziierten Mitglieder dürfen ebenfalls eine bestimmte Anzahl an Delegierten in die Versammlung entsenden. Jedoch dürfen diese, wenn es sich um nationale Verbände aus Ländern ohne Mitgliedschaft im Europarat handelt, höchstens die Hälfte der Delegierten entsenden, die den vergleichbaren Vollmitgliedern zustünden. Bei den restlichen assoziierten Mitgliedern wird die Anzahl der Delegierten über Verhandlungen im Einzelfall festgelegt. Assoziierte Mitglieder haben in der Delegiertenversammlung, wie in den anderen RGRE-Gremien, lediglich Mitsprache-, aber kein Wahlrecht (ebd.: II.2.1, III.2.b und folgende).

Die Delegiertenversammlung ist des Weiteren gemäß Art. III.4 der Statuten für die Wahl der Mitglieder des Policy Committees „from among its full or substitute members“ verantwortlich, die Personalvorschläge für die Kandidaten kommen aus den nationalen Sektionen (ebd.: III.4). Diese Wahl ist allerdings eher eine Akklamation als eine echte Wahl. Denn die Anzahl der Vertreter im Policy Committee pro Mitgliedsland ist ebenfalls per Satzung festgelegt, und die nationalen Mitgliedsorganisationen legen ihre Kandidatenlisten für das Policy Committee, so wie schon die Liste für die Generalversammlung, in eigener Verantwortung fest (I_LGIB 2004: 103). Die Entscheidungen der jeweiligen nationalen Verbände werden von den anderen Mitgliedern bzw. in der Generalversammlung nicht diskutiert, sondern lediglich bestätigt.

Die von der Generalversammlung verabschiedeten politischen Positionspapiere des RGRE werden Deklarationen genannt. Sie stellen den Standpunkt des RGRE zu einem aktuellen, aber längerfristig wichtigen Thema dar³⁵⁰ und werden von langer Hand vorbereitet. Im Vorfeld der Delegiertenversammlung werden sie intensiv zwischen den nationalen Sektionen und vor allem im Rahmen des Policy Committee diskutiert (CEMR 2004: 5, I_RGRE_I 2005: 30).

Umrahmt wird die Delegiertenversammlung von einer mehrtägigen, im deutschen „Europäischer Gemeindetag“ (CEMR 2003a) genannten Konferenz³⁵¹. Die damit verbundenen Veranstaltungen werden vom RGRE in enger Kooperation mit der gastgebenden Stadt und dem zugehörigen nationalen Verband organisiert. Zusätzlich zu den tatsächlichen Delegierten der Mitgliedsorganisationen sind noch zahlreiche weitere Personen anwesend. Neben Repräsentanten anderer Städte- oder Kommunalverbände und einzelner Kommunen sind dies vor allem Angehörige weiterer europäischer Organisationen, der EU-Organe sowie Interessierte aus Forschung, Wirtschaft und Journalismus. So nahmen am Europäischen Gemeindetag 2003 in Posen über 700 Personen teil (CEMR 2004: 5). Am Rande der eigentlichen Delegiertenversammlung findet ein umfangreiches Programm mit Konferenzen, thematischen Workshops, Best Practice-Präsentationen, Ortsbegehungen und Preisverleihungen statt. Besonders erwähnenswert ist die Verleihung der „Goldenen Sterne für

³⁵⁰ Z.B. trägt die Deklaration der RGRE-Delegiertenversammlung 2006 in Innsbruck den Titel „Future of public services in Europe: Meeting the need of our citizens“ (CEMR 2006).

³⁵¹ Der Autor war am 14.-16. Mai 2003 in Posen/Polen anwesend.

Städtepartnerschaften“ (ebd.: 8). Dieser Preis wird vom EU-Kommissions-Generaldirektorat Bildung und Kultur im Rahmen der RGRE-Gesamtveranstaltung an besonders innovative Städtepartnerschaftsprojekte verliehen.

Beendet wird die Konferenz in der Regel mit der Annahme der erwähnten Abschlussdeklaration, die anschließend an die EU-Organe, die RGRE-Mitglieder und interessierte Dritte in der Größenordnung von „mehreren tausend Exemplaren“ (ebd.: 5) verschickt wird. Aufgrund des Umfangs der Gesamtveranstaltung nimmt die Delegiertenversammlung ein vergleichsweise hohes Maß an Arbeit von allen Beteiligten in Anspruch, weswegen sie nur alle drei Jahre durchgeführt wird (I_RGRE_I 2005: 31, I_RGRE_II 2005a: 56).

Die Delegiertenversammlung ist hauptsächlich als politische Großveranstaltung anzusehen, auf der sich die einzelnen Verbands- und Gebietskörperschaftsvertreter kennen lernen und austauschen können, wo man die Kontakte zu anderen Akteuren der europäischen Ebene pflegt, und die darüber hinaus eine vergleichsweise große Außenwirkung erzielt. Unabhängig von ihrem formellen Status ist sie kaum mehr ein Organ³⁵², in dem tatsächlich inhaltliche Verhandlungen geführt und politische Entscheidungen getroffen werden, vielmehr werden von ihr vorab ausgehandelte Kompromisse sanktioniert (I_RGRE_I 2005: 30).

7.6.2 Das Policy Committee

Das Policy Committee³⁵³ ist das zentrale politische Gremium der Organisation (I_RGRE_II 2005a: 35). Generell trifft es sich zwei Mal pro Jahr. Es besteht wie die Delegiertenversammlung aus nationalen Delegationen, deren Mitglieder und ihre Stellvertreter von den nationalen Mitgliedsverbänden bestimmt (CEMR 1997: IV) und von der Delegiertenversammlung bestätigt werden.

Die Mitglieder werden für eine Amtszeit von drei Jahren gewählt. Die Anzahl der Repräsentanten pro Mitgliedsland wird wieder durch die Statuten festgelegt. Sie reicht von einem Repräsentanten für ein Land mit weniger als 100 000 Einwohnern bis zu sechs Repräsentanten für Staaten mit mehr als 60 Millionen Einwohnern (ebd.: IV.2). Vor dem Hintergrund der großen Mitgliedschaft des RGRE erreichte dieses Gremium 2005 eine Größe von 109 Mitgliedern (Leitermann 2005: 7). Tatsächlich anwesend sind, in Abhängigkeit der Bedeutung der anliegenden Themen, in der Regel zwischen 40 und 70 Personen (I_RGRE_I 2005: 5).

³⁵² Insbesondere in den ersten Jahrzehnten des RGRE war die Delegiertenversammlung tatsächlich das entscheidende Gremium der Organisation (AICCRE 1995: vgl. 29-81). Im Laufe der Jahre hat sich dies aufgrund der wachsenden Mitgliederzahl des RGRE, der damit wachsenden Größe der Delegiertenversammlung, sowie der Ausweitung der RGRE-Aufgaben allerdings zu Gunsten des Policy Committees verändert.

³⁵³ Auf Deutsch wird es auch „Europäischer Hauptausschuss“, auf Französisch „Comité Directeur“ genannt. Ich behalte den englischen Namen bei, um Verwechslungen mit den Organen der nationalen Sektionen zu vermeiden.

Als Delegierte werden von den nationalen Verbänden hauptsächlich Personen mit politischem Mandat auf der lokalen Ebene ausgewählt. Allerdings finden sich auch Personen mit regionalem, nationalem oder gar keinem politischen Mandat in diesem Gremium, wenn die nationalen Mitgliedsorganisationen diese bestellen (hierzu Abschnitt 7.4).

Das Policy Committee besetzt aus dem Kreise seiner Mitglieder durch Wahl die wichtigsten Ämter innerhalb des RGRE. So wählt es den Präsidenten, den ersten Vizepräsidenten, eine beliebige Anzahl weiterer Vizepräsidenten und die Besetzung des Exekutivbüros. Diese Amtsträger zählen zu den Delegationen ihrer Länder, die statutengemäß zulässige Gesamtanzahl pro Land erhöht sich nicht. Es ist darüber hinaus auch noch für eine Vielzahl weiterer Personalentscheidungen verantwortlich. Zum Beispiel bestellt es den Generalsekretär der Organisation sowie die Mitglieder des Financial Committees (CEMR 1997: 4.9 und IV).

Zu den Hauptaufgaben des Policy Committee gehört die Entscheidung über das Jahresprogramm und das jährliche Budget. Außerdem entlastet es das Financial Committee nach dessen jährlicher Rechnungslegung und legt die jährlichen Mitgliedsbeiträge fest (ebd.: IV.13). Darüber hinaus ist es auch für alle politischen Entscheidungen in der Organisation zuständig. Alle offiziellen Papiere des CEMR sind durch die Mehrheit der anwesenden Mitglieder des Policy Committee legitimiert worden (I_RGRE_II 2005a: 35). Die Entscheidungen werden in der Regel von der weiter unten noch erläuterten Direktorenkonferenz vorbereitet. Letztere versucht, dem Policy Committee bereits beschlussfähige Entwürfe vorzulegen. Dennoch kommt es bei einzelnen Themen zu Problemen bei der Mehrheitsbildung, wobei vor allem national definierte Ansichten eine Rolle spielen (I_LGIB 2004: 110). Allerdings wird vor allem von Seiten des Generalsekretariats und des Präsidiums versucht, derartige Konflikte zu vermeiden (siehe folgende Abschnitte 7.6.3 und 7.8). Eine Fraktionsbildung entlang politischer Konfliktlinien ist nur in Ansätzen vorhanden.

7.6.3 Das Präsidium des RGRE

Der Präsident des RGRE wird für eine dreijährige Amtszeit vom Policy Committee gewählt. Eine einmalige Wiederwahl ist möglich (CEMR 1997: IX). Ihm wird eine beliebige Anzahl von Vizepräsidenten zur Seite gestellt, die ebenfalls für drei Jahre durch das Policy Committee ernannt werden.

Der Präsident vertritt den RGRE nach außen. Daneben sitzt er der Generalversammlung, dem Policy Committee und dem Exekutivbüro vor. Er wird in seinen administrativen Aufgaben insbesondere vom Exekutivbüro, dem Generalsekretär und der Direktorenkonferenz, und in seinen repräsentativen und politischen Funktionen von den Vizepräsidenten unterstützt. Der Präsident kann jede seiner Aufgaben an die Vizepräsidenten delegieren, wobei ihn vorzugsweise der erste Vizepräsident vertritt.

Die Vizepräsidenten übernehmen in der Regel die Bearbeitung bestimmter Themen. Findet eine entsprechende Veranstaltung auf EU-Ebene, etwa eine Anhörung der EU-Kommission

statt, wird der RGRE dann durch den entsprechenden Vizepräsidenten vertreten. Für die nationalen Sektionen spielt dies eine große Rolle, da so „ihr“ Vertreter und damit ihre Rolle im europäischen Verband sichtbar wird (RGRE-DS 2003: 14, I_AFCCRE 2004: 37).

Seit einigen Jahren gibt es zusätzlich noch die Möglichkeit, bis zu drei „Exekutiv-Präsidenten“ in das Präsidium des RGRE aufzunehmen, „to which he (the President, Anm. d. Verf.) may delegate certain missions“ (Leitermann 2005: 2). Sie finden in den Statuten bislang keine Erwähnung, sondern haben ihre Grundlage in einem Beschluss des Policy Committees.

Neben diesen „aktiven“ Positionen gibt es noch zwei verschiedene, rein formale Ämter innerhalb des Präsidiums. Das umfasst erstens die „Ex officio members“, die formal zur Führungsriege des RGRE gehören - dies aber nicht zur Erfüllung organisationsinterner Aufgaben, sondern um die Bindung anderer Organisationen an den RGRE zu erhöhen. 2005 waren das zum einen der Präsident der IULA, zum anderen die Präsidentin des KGRE beim Europarat. Diese Titel werden ehrenhalber vergeben, die Träger sind keine regelmäßigen Teilnehmer an den Sitzungen der RGRE-Gremien.

Zweitens betrifft das die Ehrenpräsidenten des RGRE. Auch sie gehören nicht zu den tatsächlich aktiven Mitgliedern der Organisation. Zu Ehrenpräsidenten werden Persönlichkeiten ernannt, die sich in leitender Position um den RGRE im Speziellen und die lokale Sache im Allgemeinen verdient gemacht haben³⁵⁴.

Alle „aktiven“ Ämter im RGRE-Präsidium werden mit Personen aus der politischen Leitungsebene der Mitgliedsverbände aus verschiedenen Nationen besetzt. Aufgrund der Zusammensetzung der nationalen Leitungsebenen, wie in Abschnitt 7.4 aufgezeigt, handelt es sich dabei nicht zwangsläufig um aktuell auf kommunaler Ebene aktive Politiker.

Da der RGRE generell nach dem Repräsentationsprinzip aufgebaut ist, müssen zumindest die Mitgliedsverbände der bevölkerungsreichen Mitgliedsländer auch auf der Ebene des Präsidiums mit einem eigenen Repräsentanten vertreten sein. Dadurch wird auch das Präsidium zu einem relativ großen Gremium, das 2003 beispielsweise 16 aktive Mitglieder bzw. Vizepräsidenten zählte (CEMR 2003b). Dennoch können bei Mitgliedern aus über 40 Nationen bei weitem nicht alle einen Vizepräsidenten stellen, weswegen bei deren Benennung auf eine politische und regionale Ausgewogenheit geachtet wird.

7.6.4 Das Exekutivbüro

Das Exekutivbüro besteht aus zwölf Mitgliedern: Dem Präsidenten, dem ersten Vizepräsidenten, dem Generalsekretär und neun Vizepräsidenten, unter denen der Vorsitzende des Finanzkomitees zu sein hat. Die Mitglieder ernennt das Policy Committee, wobei, wie im Präsidium, die politische und regionale Ausgewogenheit gegeben sein soll. Die Treffen

³⁵⁴ Es gibt gegenwärtig drei. Der „jüngste“ Ehrenpräsident ist Giscard D'Estaing, der nach seiner turnusgemäßen Abwahl als RGRE-Präsident Ende 2004 zum Ehrenpräsident ernannt wurde.

werden von der Hälfte seiner Mitglieder oder vom Präsidenten einberufen. Versäumt ein Mitglied drei Treffen hintereinander, so soll das Policy Committee einen Nachfolger bestimmen (CEMR 1997: V).

Wenn möglich, trifft sich das Exekutivbüro am Rande von Sitzungen des Policy Committees, allerdings tagt es häufiger, in der Regel drei Mal jährlich (CEMR 1997: V). Seine Aufgaben bekommt es vom Policy Committee übertragen, welches es in seinen administrativen Tätigkeiten entlasten soll. Es bereitet insbesondere die Treffen der Delegiertenversammlung und des Policy Committees vor (Leitermann 2005: 3). Politische Entscheidungen trifft es in der Regel keine (I_RGRE_II 2005a: 40).

7.6.5 Der Finanzausschuss

Der Finanzausschuss ist für die Durchführung des Jahreshaushalts und die längerfristige Finanzlage des RGRE zuständig. Im Rahmen seiner Tätigkeiten kann er jederzeit Eingaben in das Exekutivbüro machen. Er führt alle Anweisungen aus, die ihm von den anderen Gremien erteilt werden und erstattet dem Policy Committee über seine jährlichen Tätigkeiten Bericht. Darüber hinaus berät er die anderen Gremien in Finanzfragen und erstellt den Entwurf für das neue Jahresbudget. Außerdem ist er für die regelmäßige Kontrolle des „functioning of the Secretariat General“ (CEMR 1997: VII.2.a) zuständig.

Der Finanzausschuss hat sieben Mitglieder, die vom Policy Committee bestellt werden. Der Vorsitzende muss ein Vizepräsident des RGRE und Mitglied des Exekutivbüros sein (ebd.: VII).

7.6.6 Das Generalsekretariat und die Geschäftsstelle

Der Generalsekretär wird für eine Amtszeit von sechs Jahren vom Policy Committee gewählt, eine Wiederwahl ist möglich (CEMR 1997: X). Er ist vor allem für die administrativen Abläufe im RGRE verantwortlich und soll den Präsidenten als den ersten Repräsentanten des RGRE betreuen. Bei der Ausführung seiner Arbeit ist er den Statuten sowie den Beschlüssen der politischen Gremien des RGRE verpflichtet. Er ist kein Mitglied einer nationalen Sektion bzw. Delegation, sondern hat strikt darauf zu achten, dass alle Stimmen innerhalb des RGRE gleichberechtigt zum Zuge kommen (I_LGIB 2004: 109).

Der Generalsekretär ist mit seinem Stab für die Vorbereitungen der Sitzungen sowohl der politischen als auch der administrativen RGRE-Gremien zuständig (I_RGRE_DS 2005: 41). Das betrifft nicht nur die organisatorischen, sondern auch inhaltliche Aspekte. Zum Beispiel ist er im Falle einer anstehenden Entscheidung vom Policy Committee dafür zuständig, dass im Vorfeld die unterschiedlichen nationalen Positionen gegenseitig zur Kenntnis genommen und Kompromissmöglichkeiten festgelegt wurden, die die Geschäftsstelle bereits in einem Entwurf zusammenfasst und in die Sitzung einbringt (I_RGRE_I 2005: 8, 9). Hierbei arbeitet

der Generalsekretär vor allem eng mit den Leitern der nationalen Geschäftsstellen zusammen (I_RGRE_I 2005: 8).

Der formelle Sitz der Organisation ist Paris. Darüber hinaus gibt es seit 1969 das Büro in Brüssel, das zu Beginn lediglich eine kleine Außenstelle war. Mit der Bedeutung der EU für die europäischen Städte wuchs allerdings auch die Bedeutung des Brüsseler Büros für den RGRE, was zu internen Diskussionen über die mögliche Verlagerung des Hauptsitzes führte. Dies wurde von einigen nationalen Verbänden vor allem aus Nord- und Mitteleuropa, unter anderem dem britischen und den skandinavischen, gefordert. Die Hauptargumente waren eine Steigerung der Effektivität beim EU-Lobbying und eine Reduktion der Kosten. Allerdings konnten sich die Befürworter nicht gegen die von der französischen Sektion angeführten, vor allem aus südeuropäischen Verbänden bestehenden Gegner dieser Idee durchsetzen, die Paris als Hauptsitz erhalten wollten. Letztere verwiesen vor allem auf die Bedeutung des RGRE über die EU hinaus, z.B. auf seine Kontakte zum Europarat und auf die weltweite Städtepartnerschaftsbewegung. Maßgeblich von der deutschen Sektion wurde nach der Jahrhundertwende ein vorläufiger Kompromiss ausgehandelt (siehe RGRE-DS 2003: 22): Der Standort Paris wurde als juristischer Hauptsitz beibehalten, an dem vor allem Bereiche wie Vorbereitung der Delegiertenversammlung, Städtepartnerschaften, Nord-Süd-Kooperation und Dezentralisation verblieben. Nach Brüssel verlagerte man vor allem die Bereiche, die im Zusammenhang der EU von Interesse sind, wie z.B. Umwelt und nachhaltige Entwicklung, Arbeits- und Sozial- sowie Energie- und Informationspolitik. Darüber hinaus wurden die Presse- und Kommunikationsabteilung, die Leitung der Policy-Abteilung sowie der Sitz des Generalsekretärs des RGRE nach Brüssel verlegt³⁵⁵. Mit dieser Entscheidung entwickelte sich Brüssel vor allem in politischer Hinsicht zum Arbeitszentrum des RGRE (I_RGRE_DS 2005: 37), wo dementsprechend auch der Großteil seiner Angestellten tätig ist.

7.6.7 Die Direktorenversammlung

Die Direktorenversammlung (Engl.: Meeting of the Secretaries General and Directors) versammelt die administrativen Direktoren bzw. Generalsekretäre der nationalen Organisationen. Sie wird durch den Generalsekretär des RGRE „in order to ensure the smooth running of CEMR“ (CEMR 1997: X.4) einberufen. Der Generalsekretär führt auch den Vorsitz und leitet die Beschlüsse der Direktorenversammlung an die politischen Gremien weiter. Diesen ist das Recht vorbehalten, die Beschlüsse zu verändern oder zu annullieren. Bei den Treffen sind nicht immer alle nationalen Mitgliedsorganisationen vertreten. Das liegt vor allem an der Agenda, die bei einem Treffen bearbeitet wird sowie den national

³⁵⁵ Siehe <http://www.ccre.org/secretariat_en.htm>, 2.2.05.

unterschiedlichen Aufgabenzuweisungen an die lokale Ebene. Werden Themen besprochen, die nicht im jeweils eigenen Zuständigkeitsbereich liegen, sparen die nationalen Verbände oft die Reisemittel. Um einen Ausgleich zwischen den nationalen Verbänden zu schaffen, werden die Direktorenversammlungen abwechselnd von den nationalen Mitgliedsverbänden ausgerichtet. Dennoch sind die einzelnen Treffen unterschiedlich gut besetzt. Gerade für kleinere Verbände in Randlagen der EU, wie z.B. Portugal, Griechenland oder Litauen, sind die Veranstaltungen, auch die in Brüssel, nur unter wesentlich mehr Aufwand zu erreichen als von London, Paris oder Köln aus (I_RGRE_II 2005a: 27, 31).

Es sind auch nicht unbedingt die Generalsekretäre bzw. Direktoren, die sich im Rahmen der Veranstaltung treffen. Lediglich die nationalen Sektionen entsenden in der Regel die tatsächlichen Direktoren, die herkömmlichen nationalen Verbände, die ja wie oben erläutert in der großen Mehrheit sind, lassen sich in der Regel durch die Leiter ihrer Europa-Referate vertreten.

Die Direktorenversammlung hat sich als nötig erwiesen, um die Zusammenarbeit sowohl zwischen den nationalen Mitgliedsorganisationen untereinander, als auch mit der supra-nationalen Ebene der Organisation zu erleichtern. Sie war vor der Gründung der Arbeitsgruppen der einzige Teil in der Organisationsstruktur, der gezielt für die administrativen Mitarbeiter und Funktionäre der nationalen Verbände eingerichtet wurde. Anfangs war sie als eine Art ad hoc-Gremium konstruiert, das bei Bedarf einberufen werden sollte. Allerdings entwickelte sich die Direktorenversammlung schnell zu einem der wichtigsten Gremien in der RGRE-Struktur und tritt mittlerweile regelmäßig alle zwei Monate zusammen (I_RGRE_I 2005: 38), also weitaus häufiger als alle anderen Gremien.

Mit der Erhöhung der Sitzungszahlen ging eine Ausweitung der inhaltlichen Zuständigkeiten einher. Zu Anfang bearbeitete die Direktorenversammlung vor allem administrative Probleme. Die politischen Gremien des RGRE sollen entlastet und die Kooperation zwischen den nationalen Sektionen untereinander gefördert werden. Doch je tiefer und konkreter die EU in Zuständigkeiten der lokalen Ebene eingriff, und je stärker sich der RGRE in Folge dessen auf konkrete Materien und Politikbereiche konzentrieren musste, umso wichtiger wurde die Rolle der Direktorenversammlung als inhaltlich arbeitendes Gremium. Verstärkt wurden diese in erster Linie vom Binnenmarkt ausgehenden Tendenzen durch EU-Tätigkeiten in Politikfeldern wie z.B. dem Umweltbereich, die in bestimmten Mitgliedstaaten direkt auf Ebene der Kommunen durchgeführt wurden, was für den RGRE in der Notwendigkeit resultierte, „sich stärker in das EU-Policy-Making“ einzubringen (I_RGRE_II 2005a: 11). Um das Fachwissen der nationalen Verbände besser zusammen zu führen und den politischen Gremien der europäischen Ebene des RGRE leichter zugänglich zu machen wurden die Kompetenzen der Direktorenversammlung gestärkt sowie die Sitzungen besser

und intensiver vorbereitet. Außerdem wurde deutlich darauf geachtet, in den Papieren, die aus diesen Treffen resultierten, neben allgemeinen politischen Entwürfen auch detailliertere, hauptsächlich technischen Anforderungen genügende Positionen zu formulieren. Die Vorlagen sollten auf spezifische EU-Politiken, besser noch auf einzelne Rechtsakte, bezogene Inhalte aufbereiten sowie konkrete Formulierungen enthalten, um einen substanziellen Beitrag des REGRE nicht nur bei allgemeineren politischen Fragen, sondern auch in eher fachbezogenen Bereichen zu gewährleisten.

Darüber hinaus übernimmt die Direktorenversammlung auch auf politischer Ebene einen Großteil der Vermittlungsarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Positionen im Verband. Sie legt in der Regel bereits in den Entwürfen die politischen Positionen fest, die dann von einem der politischen Gremien legitimiert werden.

Trotz dieser Verbesserungen konnte die Direktorenversammlung die fortschreitend steigenden Anforderungen an die fachlich orientierte Arbeit im Laufe der Jahre nicht mehr abdecken (ebd.: 10). Also wurde beschlossen, die Direktorenkonferenz durch Arbeitsgruppen zu ergänzen.

7.6.8 Die Arbeitsgruppen des RGRE

Die ersten Arbeitsgruppen führte der RGRE 1995 ein, um vor allem die inhaltliche bzw. fachliche Seite der Organisation zu stärken. Sie stellen relativ dauerhafte, aber zeitlich befristete Gremien dar. Im Unterschied zu den anderen Gremien sind sie an ein bestimmtes Thema gebunden und können wieder aufgelöst werden, wenn an ihnen kein Bedarf mehr besteht. Sie arbeiten vor allem an Reaktionen auf Vorlagen der EU-Kommission, aber auch an Beiträgen, die auf die anderen EU-Organe zielen. In ihnen versammeln sich die Vertreter nationaler Verbände, die die Positionen ihrer jeweiligen Organisationen einbringen und zu einer Position europäischen Zuschnitts zusammenfassen (I_RGRE_DS 2005: 39, I_RGRE_I 2005: 33). 2005 unterhält der RGRE elf Arbeitsgruppen (eine Liste findet sich im Anhang V)³⁵⁶.

Auch in Hinblick auf die Besetzung der Arbeitsgruppen durch politische Repräsentanten liegt die Entscheidung bei den nationalen Mitgliedsverbänden, und ist insofern von Arbeitsgruppe zu Arbeitsgruppe unterschiedlich, wobei die (öffentliche) Bedeutung des Themas eine große Rolle spielt (I_RGRE_I 2005: 35). In der Regel entsenden die nationalen Verbände ihren entsprechenden Referenten in die Arbeitsgruppe, es werden aber vereinzelt auch politische oder administrative Vertreter einzelner Gebietskörperschaften ausgewählt (I_RGRE_DS 2005: 38, I_RGRE_II 2005a: 25). Aber generell ist diese Ebene für die administrativen

³⁵⁶ Die Bezeichnung dieser Gremien ist allerdings nicht einheitlich. So gibt es unter anderem die Cohesion Policy Working Group, das Environment Committee, das Public Procurement Network und die Employer's Platform (vgl. CEMR 2003).

Mitarbeiter der Verbände vorgesehen. Des Weiteren können, auf Einladung hin, Beamte der EU an den Sitzungen der Arbeitsgruppen teilnehmen (Rechlin 2004: 52).

In der Regel kommen die Vorschläge zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe aus der Geschäftsstelle oder aus der Direktorenkonferenz: Wird bei einer Sitzung deutlich, dass zu einem bestimmten Thema eine vertiefende Arbeit notwendig ist, können die Mitgliedsverbände eine Arbeitsgruppe gründen (I_RGRE_DS 2005: 42, I_RGRE_I 2005: 37). Außerdem hat das Policy Committee die Befugnis, Arbeitsgruppen einzuberufen.

Den Arbeitsgruppen wird jeweils ein bestimmter Mitarbeiter des Generalsekretariats zugeordnet, der die Koordination übernimmt. Er ist auch für die Integration von neuen Inhalten, sowohl von der EU-Ebene als auch von den verschiedenen nationalen Sektionen verantwortlich. Ferner bestimmen die Arbeitsgruppen einen „chair“ aus ihren Reihen, d.h. ein bestimmter nationaler Verband übernimmt die Leitung der Arbeitsgruppe und ist dann mit dem Mitarbeiter des RGRE-Sekretariats für die Koordination der Gruppe zuständig³⁵⁷. Die Arbeitsgruppen dienen zum einen dem Wissensaustausch der nationalen Sektionen untereinander. Zum anderen sind die Ergebnisse der Arbeitsgruppen oft Vorlagen für die Direktorenversammlung, die diese dann - in der Regel nach einer weiteren Diskussion und Überarbeitung - an die politischen Gremien weiterleitet (I_RGRE_I 2005: 47, I_RGRE_II 2005a: 20, 35). Die Arbeitsgruppen stellen gegenwärtig also eine entscheidende Quelle für die thematischen und auch die politischen Positionen der europäischen Organisationsebene dar.

Gegenwärtig sind die Arbeitsgruppen innerhalb des RGRE in der Diskussion, durchaus im Zusammenhang mit der Einführung der im nächsten Abschnitt erläuterten Foren. Zum einen geht es darum, wie die Arbeitsgruppen zugeschnitten sind, denn einige nationale Verbände würden das Themenspektrum bzw. die Anzahl der Gruppen gerne ausweiten, um die fachliche Seite des RGRE zu stärken (I_LGIB 2004: 106). Neben einem entsprechenden Engagement der nationalen Verbände erfordert dies auch einen Ausbau des Generalsekretariats, was aber wegen der damit verbundenen Kosten von anderen Verbänden abgelehnt wird. Zum anderen wird die Zusammensetzung einiger Arbeitsgruppen diskutiert. Die Repräsentanten der Verbände kommen nur zu Arbeitsgruppensitzungen in den Themenbereichen, die im nationalen Kontext auch tatsächlich zum Zuständigkeitskatalog der kommunalen Ebene gehören (I_RGRE_II 2005a: 27). Darüber hinaus ist bei den Arbeitsgruppen die schon in der Direktorenkonferenz spürbare Tendenz, noch wesentlich stärker, dass bestimmte Themen sehr stark von „Brüssel-nahen“ Verbänden besetzt werden, in denen sich Englisch als Arbeitssprache weitgehend etabliert hat. Die Positionsentwürfe, die

³⁵⁷ Eine Liste der 2006 bestehenden Arbeitsgruppen ist im Anhang zu finden. Sie ist im Internet auf der Homepage des RGRE einsehbar, zusammen mit Angaben über den politischen Vorsitzenden und dem zugeordneten Mitarbeiter im Stab des RGRE-Generalsekretariats, siehe <http://www.ccre.org/commissions_et_groupes_de_travail_en.htm>, 3.5.05.

einige Arbeitsgruppen formulieren, gleichen deshalb oft weniger einer gesamteuropäischen Position, als mehr einer Position aus Nord- und Mitteleuropa (I_LGIB 2004: 99). Erschwert wird das Problem noch dadurch, dass sich manche der südeuropäischen Verbände auch auf Arbeitsgruppen-Ebene durch Politiker vertreten lassen, die stellenweise nicht über die nötigen Detailkenntnisse verfügen (I_RGRE_DS 2005: 39).

Der Wissens-Austausch zwischen den Mitgliedsverbänden in den Arbeitsgruppen wird durch Veranstaltungen ergänzt, die sich dem konkreten Erfahrungsaustausch und dem Best Practice-Transfer widmen. Die Initiative zu solchen Veranstaltungen geht in der Regel von den Mitgliedsverbänden des RGRE aus, die zu einem bestimmten Thema erhöhten Diskussionsbedarf sehen. In der Regel werden solche Veranstaltungen in kleineren Seminaren und in Kombination mit einem Treffen der passenden Arbeitsgruppe veranstaltet (I_RGRE_II 2005a: 18, 20), wobei dann die ursprüngliche thematische Ausrichtung der Arbeitsgruppe oft eine Ausweitung erfährt. Teilnehmer an diesen Workshops sind wiederum hauptsächlich die nationalen Verbände. Einzelne Gebietskörperschaften treten hierbei höchstens im Zusammenhang mit Best Practice-Beispielen in Erscheinung, ihre Rolle als Akteure in den inhaltlichen und vor allem den politisch orientierten Diskussionen innerhalb der RGRE-Arbeitsgruppen ist vernachlässigbar (I_RGRE_I 2005: 47, 48).

7.6.9 Die Politikforen des RGRE

Das Policy Committee beschloss 2002, auf Vorschlag des RGRE-Generalsekretärs, die Einführung von „Politikforen“ (I_RGRE_DS 2005: 40, Leitemann 2005: 6). Sie sollen die gewählten Repräsentanten der Mitgliedsverbände generell besser in die Organisation und speziell die Tätigkeiten der Arbeitsgruppen einzubinden, ohne jedoch deren Besetzung mit den Fachleuten aus den Verbandsadministrationen zu gefährden. Es gibt drei Foren, die 2005 thematisch wie folgt zugeschnitten sind (Leitemann 2005: 6)³⁵⁸:

- Forum Nachhaltige Entwicklung
- Forum Kohäsion und Regionalpolitik
- Forum Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Wissensgesellschaft

Die Foren werden von einem Vorsitzenden geleitet, der vom Politikforum aus den eigenen Reihen bestimmt wird und in der Regel ein politisches Amt auf lokaler Ebene bekleidet. Die Koordinationsarbeit leistet hauptsächlich das Generalsekretariat (I_RGRE_DS 2005: 41). Die Foren arbeiten auf übergeordneter, deutlich politischerer Ebene als die Arbeitsgruppen, wobei sie großzügig geschnittene Themenfelder abdecken, um den RGRE-Arbeitsgruppen

³⁵⁸ Der thematische Zuschnitt der Foren verändert sich im Verlauf der Zeit. 2003 hieß das Forum zu Beschäftigung und Sozialpolitik noch „Forum on the Lisbon Agenda“ (CEMR 2003: 2). Der direkte Bezug zur entsprechenden EU-Politik war hier noch wesentlich deutlicher, als 2005.

die Zuordnung zu einem der Foren zu erleichtern (CEMR 2003: 2). Teilweise werden auch neue Arbeitsgruppen gegründet, „to support those forums“ (I_LGIB 2004: 104). In den Foren werden dann die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen sowie die Kommunalpolitiker zusammen gebracht.

Außerdem soll jedes Forum pro Jahr eine große Konferenz veranstalten, was, neben einem verbesserten inhaltlichen Austausch, vor allem einer besseren Außendarstellung des RGRE dienen soll. (I_RGRE_DS 2005: 40, 51). An diesen Konferenzen sollen nicht nur die politische Ebene des RGRE, sondern auch die Leitungsebenen der EU-Organen sowie Presse und sonstige Interessierte, z.B. der nationalen oder regionalen Ebene, teilnehmen. Die erste derartige Veranstaltung wurde 2004 vom Politikforum für Kohäsionspolitik durchgeführt³⁵⁹. Allerdings stellen die Foren in ihrer jetzigen Form keine festen Organisationsstrukturen, sondern eher übergeordnete thematische Zusammenhänge dar. Die Entwicklung der Foren ist noch nicht abgeschlossen, vor allem ist unklar, ob sich eine dauerhafte Zusammenarbeit der politischen Akteure an konkreten Themen und auf dieser transnationalen Ebene etablieren kann: “We just can’t have three warm-up meetings a year, one per subject, and leave the rest to the officers.” (I_LGIB 2004: 106).

7.7 Die Legitimationsstrukturen im RGRE

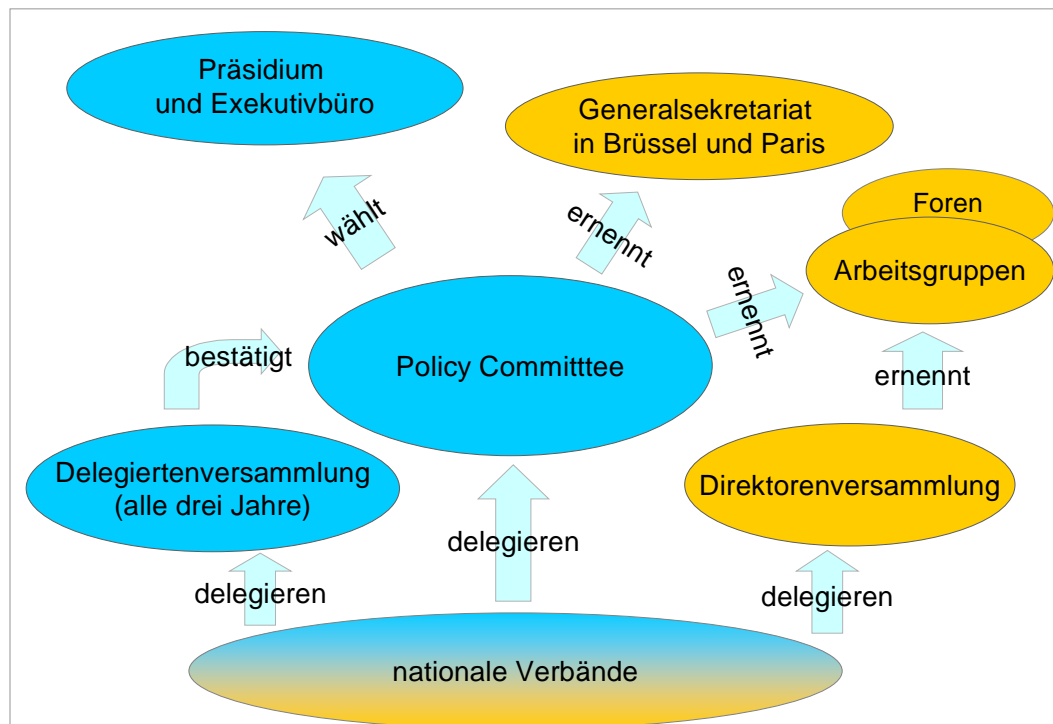
Die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebenen Gremien und ihre Kompetenzen lassen sich schematisch wie in folgendem Schaubild 12 darstellen. Die grundlegenden Einheiten sind die nationalen Mitgliedsverbände. Sie sind der Ausgangspunkt für die politische Legitimation, auf die sich die im Schaubild 12 blau unterlegten politischen Gremien des RGRE stützen. Durch die Entsendung von Repräsentanten legitimieren die nationalen Mitgliedsverbände die Entscheidungen der übergeordneten Vereinsorgane, weshalb sie in Schaubild 12 zumindest teilweise blau unterlegt wurden. Die Verfahren, mit denen sie ihre Delegierten auswählen, bestimmen die nationalen Mitgliedsverbände eigenständig. Allerdings sind in den RGRE-Statuten Verteilungsschlüssel fixiert, die die Größe der einzelnen nationalen Delegationen definieren.

Das Policy Committee, wichtigstes politisches Gremium des RGRE, wird ebenso gemäß dem Repräsentationsprinzip und anhand in den Statuten festgelegter Personenanzahlen pro Mitgliedsland durch die nationalen Sektionen besetzt. Zwar hat die Delegiertenversammlung formal die Aufgabe, die Mitglieder des Policy Committees zu wählen; allerdings wird hierbei nicht in die internen Entscheidungen der nationalen Organisationen eingegriffen. Die Verfahren, diese Personen auszuwählen, sind ebenfalls den nationalen Verbänden überlassen (I_LGIB 2004: 103).

³⁵⁹ abgehalten am 29.1.2004 in Brüssel (siehe http://www.ccre.org/communiques_de_presse_detail_en.htm?ID=26), 2.2.05.)

Insofern kann bei der Wahl des Policy Committees faktisch nicht von einer Wahl durch ein supranationales Gremium gesprochen werden. Vielmehr bestätigt die Generalversammlung die jeweils nationalen Entscheidungen. Dennoch kann sich das Policy Committee als Ganzes durch die Bestätigung der Delegiertenversammlung auf eine Legitimation durch die Gesamtheit der Mitglieder berufen und erhält so die Legitimität, die seiner zentralen Rolle als hauptsächlich entscheidendem politischen Gremium im RGRE entspricht.

Schaubild 12: die Legitimationsstrukturen des RGRE



Quelle: eigene Darstellung.

Das Policy Committee wählt das Exekutivbüro der Organisation, das hauptsächlich mit administrativen Aufgaben betreut ist, sowie den Präsidenten des RGRE nebst mehreren Vizepräsidenten. Das Präsidium vertritt den RGRE in seinen Außenbeziehungen, z.B. um politische Standpunkte gegenüber Dritten zu vertreten, deren Beschluss allerdings Aufgabe des Policy Committees ist.

Bei der Vergabe dieser Ämter wird darauf geachtet, Organisationen bzw. Personen aus verschiedenen Ländern zum Zuge kommen zu lassen. Die delegierten bzw. ausgewählten Personen in den bisher erwähnten Gremien sind in der Mehrheit Träger eines politischen Mandates. Allerdings werden von den nationalen Organisationen auch Funktionäre und Amtsträger der lokalen Ebene außer Dienst delegiert.

Neben Exekutivbüro und Präsidium bestellt das Policy Committee noch den Generalsekretär der Organisation sowie dessen Mitarbeiter, und ist als zentrales Entscheidungsgremium des RGRE auch für die anderen administrativ bzw. eher an technischem Wissen orientierten Organisationseinheiten, in Schaubild 12 orange unterlegt, zuständig. Die Einberufung von

thematisch orientierten und zeitlich befristeten Arbeitsgruppen und Foren wird allerdings, i.d.R. in gegenseitiger Konsultation, mit der Direktorenkonferenz gemeinsam beschlossen. Das Policy Committee ist hierbei für die eher politischen, die Direktorenkonferenz für die fachlich orientierten Themen zuständig.

Die Direktorenkonferenz und die Arbeitsgruppen werden wiederum direkt von den nationalen Verbänden besetzt: Im Falle der Direktorenkonferenz sind dies die Leiter bzw. die Europa-Referenten der nationalen Verbände, im Falle der Arbeitsgruppen in der Regel die Fach-Referenten. Diese Organisationsteile dienen neben organisationsinternen Koordinationsaufgaben in entscheidendem Maße auch dem Wissensaufbau und der inhaltlichen Vorbereitung der Sitzungen der politischen Gremien. Die damit verbunden Prozesse werden im nächsten Abschnitt genauer dargestellt.

7.8 Die Verfahren zur Entscheidungsfindung und Wissensgenerierung im RGRE

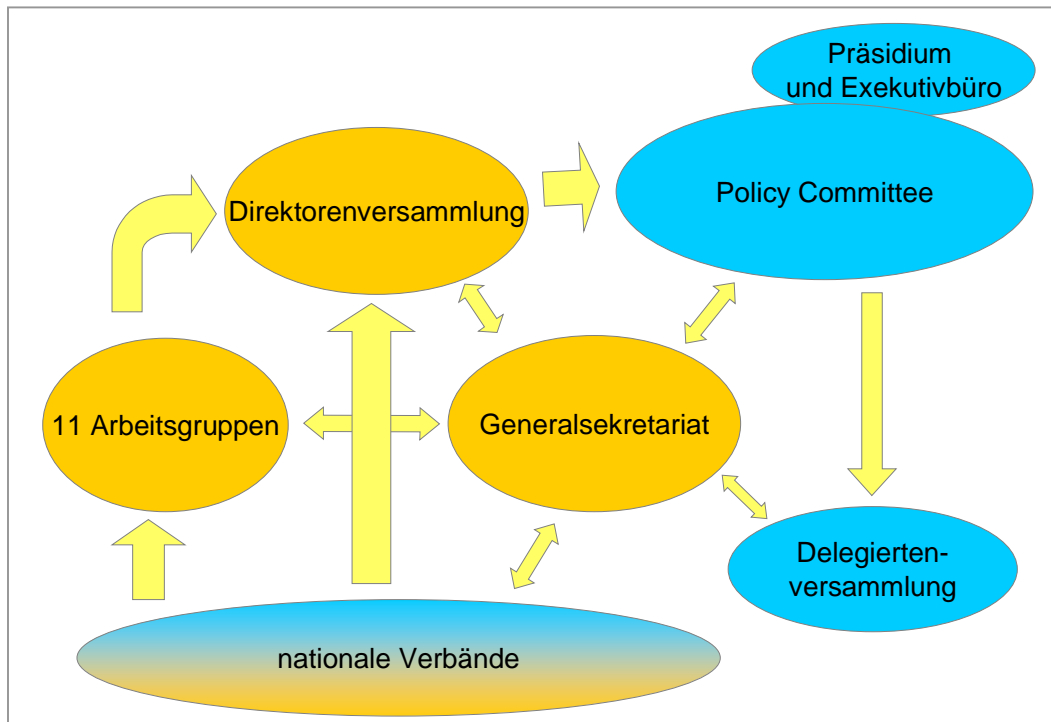
Bei den Arbeitsabläufen, die im RGRE die Wissensgenerierung und die Entscheidungsfindung bestimmen, nehmen wiederum die einzelnen nationalen Verbände eine zentrale Rolle ein (I_LGIB 2004: 101). Diese haben, wie in den Fallstudien gezeigt wurde, teilweise beachtliche Ressourcen und Personal zur Verfügung. Von dementsprechend hoher Qualität ist z.B. das Wissen, das sie der europäischen Ebene bereitstellen können. Ferner übernehmen sie z.B. auf Arbeitsgruppenebene auch Teile der organisatorischen Aufgaben. Die Beiträge, die aus den nationalen Sektionen in die europäische Organisation eingebracht werden, sind nicht nur auf nationale Themen beschränkt. Vielmehr ergreifen sie im Einzelfall auch bei übergeordneten europäischen Themen die Initiative (I_AFCCRE 2004: 128). Sie finden sich deshalb als Ausgangspunkt der Wissensbildungsprozesse im RGRE in der folgenden schematischen Darstellung 13 links unten und teilweise orange eingefärbt.

Die Beiträge der nationalen Verbände werden zunächst in die entsprechende Arbeitsgruppe eingebracht. Ist keine thematisch passende Arbeitsgruppe vorhanden, gehen die Beiträge direkt an die Direktorenkonferenz. Dieser Informationstransport ist in Schaubild 13 durch die gelben Pfeile symbolisiert. Zwar ist auch eine Eingabe direkt in das Policy Committee möglich, aber mit steigender Bedeutung vor allem der Arbeitsgruppen, aber auch der Direktorenkonferenz sind Themen üblicherweise bereits dort bearbeitet worden, bevor sie das Policy Committee erreichen - nicht zuletzt deshalb, weil sich die Arbeitsgruppen und die Direktorenkonferenz wesentlich häufiger als das Policy Committee treffen (I_RGRE_DS 2005: 36).

Allerdings spielt die Geschäftsstelle, vor allem ihre Niederlassung in Brüssel, eine mindestens genauso große Rolle als Initiator, der neue Themen auf die Agenda der RGRE-Gremien setzt. Die Beobachtung der einschlägigen Vorgänge auf der EU-Ebene ist eine der

Aufgaben des Generalsekretärs und seines Stabes (I_RGRE_II 2005a: 16). In der Regel übernimmt ein Mitarbeiter des Generalsekretariats die Zusammenfassung der aktuellen Papiere und Inhalte, die zu einem bestimmten Thema auf EU-Ebene aktuell sind. Hierbei filtert er die für die Mitgliedsorganisationen wichtigen Punkte heraus und erarbeitet eine Vorlage für die Direktorenkonferenz. In diesen Entwürfen sind größtenteils auch schon erste Formulierungsvorschläge für eine RGRE-Reaktion enthalten.

Schaubild 13: RGREs Prozess der Wissensgenerierung



Quelle: eigene Darstellung.

Anhand der Vorlagen entscheidet dann die Direktorenkonferenz, ob das Thema auf administrativer Ebene bzw. von einer Arbeitsgruppe der europäischen Organisation weiterverfolgt werden soll oder ob die Entscheidung an ein politisches Gremium übergeben werden muss (I_RGRE_I 2005: 19, 20, I_RGRE_II 2005a: 16). Wird das Thema an eine Arbeitsgruppe weitergeleitet, so wird es wiederum vom zuständigen Mitarbeiter des Generalsekretariats eingebracht und dann von den Mitgliedern unter der Leitung des Vorsitzenden bearbeitet. Darüber hinaus können sich die Arbeitsgruppen auch selbst Themen auf die Agenda setzten; gerade diese Funktion der initiativen Themenfindung wird vor allem auf der fachlichen Ebene immer wichtiger. In die Prozesse innerhalb der Arbeitsgruppen ist das Generalsekretariat intensiv eingebunden. Es sorgt für die Distribution der aktuellen Entwürfe unter den Mitgliedern sowie für die Zusammenführung der nationalen Einzelpositionen. Hierbei werden von den Mitarbeitern teilweise auch inhaltlich neue Kompromissvorlagen erarbeitet, um die Erstellung einer gesamtorganisatorischen Position zu beschleunigen (I_RGRE_I 2005: 9). In den letzten Jahren wird vor allem vom Generalsekretariat deutlicher darauf geachtet, dass in

den Papieren neben allgemeinen politischen Entwürfen auch detailliertere, auf konkrete EU-Politiken, wenn nicht sogar einzelne Richtlinien bezogene Standpunkte formuliert werden. Dies soll die Zugangsmöglichkeiten zum EU-Politikprozess auf Ebene konkreter Sachpolitiken verbessern.

Die Arbeitsgruppen haben sich zu den eigentlichen „Arbeitseinheiten“ der europäischen Ebene entwickelt, welche die inhaltliche Arbeit in der Direktorenkonferenz und den politischen Gremien zu weiten Teilen ergänzen oder ganz übernehmen. Bei entsprechenden Themen wird bereits in den Arbeitsgruppen die Hauptsache der inhaltlichen Wissensaggregation geleistet und versucht, bereits so weit als möglich konsensfähige Entwürfe zu entwickeln (I_RGRE_I 2005: 36, I_RGRE_II 2005a: 35, 51), bevor sich die Direktorenversammlung damit beschäftigt. Allerdings sei noch mal darauf hingewiesen, dass der RGRE nach Meinung bestimmter Mitgliedsverbände nicht über eine ausreichend breit gestreute Anzahl von Arbeitsgruppen verfügt, so dass nicht alle Themen mit dieser Form der Wissensaggregation abgedeckt werden (vgl. Anhang V).

Ist ein thematischer Entwurf von der Direktorenkonferenz für eine Entscheidung durch das Policy Committee vorgesehen worden, so fasst ebenfalls der zuständige RGRE-Mitarbeiter in Brüssel die Ergebnisse der Direktorenkonferenz in seinem Papier zusammen, und versendet die neue Vorlage, vor allem auf elektronischem Wege, an die verschiedenen nationalen Mitgliedsverbände, welche im Vorfeld der Entscheidung des Policy Committees „free to respond“ sind (I_RGRE_I 2005: 19). Der Diskussionsprozess innerhalb des RGRE beschränkt sich also nicht nur auf die tatsächlichen Sitzungszeiten der Gremien, sondern wird bei Bedarf und vor allem über den Austausch elektronischer Medien geführt. Anschließend übernimmt der Mitarbeiter der RGRE-Geschäftsstelle die Koordination der verschiedenen nationalen Beiträge sowie die Einarbeitung der verschiedenen Positionen in einen gemeinsamen Entwurf, wobei er die einzelnen nationalen Standpunkte gegeneinander abwägt, und konsensfähige Punkte sucht (I_RGRE_I 2005: 19, 20).

Da der europäische RGRE selbst, im Verhältnis zu seiner Mitgliedschaft, eine vergleichsweise kleine Organisation ist, versucht er in bestimmten Fällen die Koordination zu bestimmten Themen an einzelne nationale Sektionen zu delegieren, wobei es dann von den persönlichen Kompetenzen der Mitarbeiter abhängt, wie Aufgaben verteilt werden³⁶⁰. Wenn das entsprechende (organisatorische) Wissen auf Ebene der nationalen Verbände vorhanden ist, wird die Betreuung eines Entwurfs stellenweise komplett in die Hände einer oder mehrerer nationaler Sektionen bzw. Verbände gelegt (I_LGIB 2004: 98, I_RGRE_I 2005: 12), die dann die Aufgaben der Brüsseler Geschäftsstelle übernehmen. Gerade bei technischen

³⁶⁰ Als Beispiel diene hier die Übernahme eines Papiers zur Urban Policy aus den Reihen der RGRE-Arbeitsgruppe Regional Cohesion durch eine Mitarbeiterin des LGIB, die durch ihre frühere Tätigkeit in der GD Regio dazu prädestiniert schien (I_LGIB 2004: 99, 123).

und sehr fachspezifischen Inhalten bietet sich die Verlagerung der Verantwortlichkeit auf die nationale Ebene an. Die europäische Ebene ist vor allem auf vergleichsweise politische und generalistische Themen spezialisiert und verfügt in den technischen Bereichen oft nicht über ein hinreichendes Wissen. Hier spielt auch eine Rolle, dass das Sekretariat des RGRE keine direkten Kontakte zu einzelnen Städten hat, sondern konkrete Informationen immer nur vermittelt über die nationalen Verbände erhält (I_RGRE_I 2005: 22, 48).

Allerdings muss spätestens bei der Vorbereitung der entscheidenden Sitzung des Policy Committees die europäische Geschäftsstelle mit einbezogen werden, um die „europaweite Tragfähigkeit“ der Vorschläge sicher zu stellen (I_RGRE_I 2005: 12).

Auch wenn das inhaltliche Input, das vom Generalsekretariat geleistet werden kann, gerade bei den eher technischen Themen im Vergleich zu den Möglichkeiten der nationalen Sektionen zum Teil als gering angesehen werden muss, ist seine Rolle für den Gesamtprozess dennoch zentral (I_RGRE_I 2005: 9). Es ist in die ganzen Abläufe innerhalb der Organisation integriert, und koordiniert die hier beschriebenen Prozesse im zeitlichen Ablauf. Diese wechselseitige Beziehung ist in Schaubild 13 durch die beiderseitigen Pfeile symbolisiert, die darstellen, wie die Geschäftsstelle mit allen Organisationsteilen des RGRE verbunden ist. Darüber hinaus spielt es eine wichtige Rolle bei der zeitnahen Reaktion auf Vorgänge auf der EU-Ebene. Es bringt Themenvorschläge oder Positionsentwürfe ein, zu denen der RGRE aus der pan-europäisch geprägten Perspektive des Generalsekretariats heraus Stellung nehmen sollte (I_LGIB 2004: 109, I_RGRE_II 2005a: 16). So wirkt es durchaus als „agenda-setter“ in der Organisation, auch wenn dies von einigen, ihre Selbstständigkeit besonders betonenden, nationalen Sektionen anders gesehen wird. Je nach thematischem Zuschnitt oder der erforderlichen Hierarchieebene wendet sich das Generalsekretariat hierbei an die passenden Gremien. Darüber hinaus ist es oft so, dass es zwar die politischen Repräsentanten der nationalen Verbände sind, die neue inhaltliche Aspekte in den RGRE einbringen. Oft genug aber bleibt die Bearbeitung den „policy officer“ in Brüssel überlassen, insbesondere dann, wenn sich auf europäischer Ebene des RGRE keine tragfähige Arbeitsgruppe ausbildet.

Unabhängig davon, woher die Initiative zu einem Thema kam oder ob die Koordination des Diskussionsprozesses nun von Mitarbeitern der europäischen Geschäftsstelle oder eines nationalen Verbandes geleistet wurde, werden die substanziellen und politischen Entscheidungen im RGRE durch das Policy Committee getroffen. Unter anderem verabschiedet es alle offiziellen politischen Positionen des RGRE (I_RGRE_II 2005a: 35). Direkt vor der entscheidenden Sitzung wird der Entwurf noch einmal von der Direktorenkonferenz besprochen. Die politischen Vertreter der nationalen Sektionen, die sich dann in den politisch

entscheidenden Gremien des RGRE treffen, werden dann von ihren Mitarbeitern der jeweiligen nationalen Sektionen oft nur noch „gebrieft“ (I_RGRE_DS 2005: 36).

Das Policy Committee ist mit Repräsentanten der nationalen Sektionen mit größtenteils politischem Mandat der subnationalen Ebene besetzt, wodurch die politische Legitimation, und durch die repräsentative Zusammensetzung des Gremiums die transnationale bzw. europäische Qualität der RGRE-Entscheidungen gewährleistet wird. Im Falle strittiger Punkte werden Kompromissmöglichkeiten diskutiert, wobei in den Verhandlungen auf politischer Ebene insbesondere dem Präsidenten und seinen Vizepräsidenten, unterstützt durch das Generalsekretariat, eine wichtige Rolle zukommt (I_RGRE_II 2005a: 51). Ist keine Einigung möglich, wird versucht, eine politische Position so zuzuschneiden, dass sie die strittigen Punkte ausklammert (ebd.: 49). Alternative wird der Entwurf zur erneuten Überarbeitung zurück an Direktorenkonferenz bzw. die Arbeitsgruppen verwiesen (I_RGRE_I 2005: 17). Im Falle der technischen Formulierungen ist es aufgrund der Sachzwänge oft leichter, allgemein akzeptable Formulierungen zu finden.

Kann auch nach erneuter Diskussion auf politischer Ebene im Policy Committee keine Einigung erzielt werden, entscheiden vor allem der politische Gehalt einer Vorlage und die Verteilung der Mehrheitsverhältnisse, ob sich der RGRE mit einer Stellungnahme ganz zurück hält oder ein Mehrheitsbeschluss gefasst wird (I_RGRE_I 2005: 41, 45, I_RGRE_II 2005a: 49). Allerdings werden Mehrheitsentscheidungen von den einzelnen nationalen Verbänden nicht immer anerkannt und, mit dem Verweis auf die Unabhängigkeit der eigenen politischen Repräsentanten, bestimmte Positionen abgelehnt³⁶¹.

Die Form der Kompromissfindung sowie die Möglichkeit einzelner nationaler Verbände aus einem gemeinsamen Beschluss auszuscheren, ist nicht zuletzt deshalb notwendig, weil sich die nationalen Kontexte und die damit verbundenen Zuständigkeiten der lokalen Gebietskörperschaften sehr deutlich unterscheiden. Zum Beispiel liegen in Nord- und Mitteleuropa zahlreiche Kompetenzen im Umweltschutz auf lokaler Ebene, während vor allem südeuropäische lokale Gebietskörperschaften hier kaum Befugnisse haben. Dies wirkt sich nicht nur auf die politischen Beschlüsse im Policy Committee, sondern auch auf die Besetzung der RGRE-Arbeitsgruppen aus (I_RGRE_II 2005a: 33).

Zu den inhaltlichen Problemen, die der RGRE zu bewältigen hat, wenn er eine gemeinsame Position seiner Mitglieder finden will, kommen noch sprachliche und geographische Aspekte. Offiziell ist der RGRE zweisprachig, Englisch und Französisch. Als Arbeitssprache für die

³⁶¹ Dies illustriert ein Beispiel aus der EU-Haushaltspolitik: In den Diskussionen 2004 um die Beschränkung des EU-Beitrags der Mitgliedstaaten auf 1% wurden vom RGRE politische Positionen verabschiedet, die den damaligen EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi in seiner Ablehnung dieses Vorstoßes unterstützten (CEMR 2004: 5). Die Repräsentanten Großbritanniens im RGRE weigerten sich mit Verweis auf die politische Position des eigenen Verbandes, diesen Entschluss mitzutragen, und wurde von den entsprechenden Entscheidungen ausgenommen (I_LGIB 2004: 96), die allerdings dennoch getroffen wurde.

Ebene des Policy Committees bzw. die offiziellen politischen Positionen kommt noch Deutsch hinzu. Allerdings können aus Kostengründen nicht alle Übersetzungen geleistet werden (I_RGRE_II 2005a: 41). Bei größeren Veranstaltungen, z.B. bei Forums-Konferenzen oder der Delegiertenversammlung, wird mindestens ins Englische, Französische, Deutsche, in der Regel noch ins Spanische sowie in die Landessprache des jeweiligen Veranstaltungsortes übersetzt. Bei kleineren Veranstaltungen bietet man in der Regel und mit Rücksicht auf die Teilnehmer nur noch Englisch und/oder Französisch an, wobei sich Englisch zunehmend gegenüber Französisch durchsetzt. Auch auf Ebene der Arbeitsgruppen ist die Arbeitssprache Englisch, wenn nicht die Mehrheit der Teilnehmenden frankophon ist. So ist es gerade für die kleineren Mitgliedsorganisationen insbesondere bei der Besetzung von fachspezifischen Arbeitsgruppen oft nicht einfach, Personal bereitzustellen, das in ausreichendem Maße an den Diskussionen teilnehmen kann. Hinzu kommen gerade für kleinere Mitgliedsverbände z.B. aus Zypern, Estland oder Malta vergleichsweise weite Wege zu den Sitzungen. Aus diesen Gründen finden sich oft deutliche geographische Ungleichgewichte in der Zusammensetzung der RGRE-Gremien (ebd.: 31).

7.9 Die Lobbying-Strategie des RGRE

Der RGRE ist eine Organisation, die seit Jahrzehnten Lobbying betreibt. Allerdings zielte dies in den ersten Jahrzehnten vor allem auf eine generelle politische Ebene, wo z.B. für die politische Selbstbestimmung der lokalen Ebene in den Nationen Europas und darüber hinaus gestritten wurde. Hierbei beschränkten sich die Aktivitäten des RGRE nicht nur auf die EU, sondern richteten sich auch an Organisationen wie die OSZE oder den Europarat³⁶². Nach wie vor ist der RGRE gegenüber diesen Organisationen, sowie im Rahmen seiner Mitgliedschaft in der IULA, als Vertreter der europäischen Kommunen aktiv.

Der Bedeutungsgewinn der EU seit der EEA beeinflusste jedoch auch die Lobbying-Tätigkeiten des RGRE. Seit den 1990ern kam verstärkt auf konkrete Fachpolitiken bezogenes Lobbying hinzu, welches direkt und nahezu ausschließlich die EU-Organe adressiert (I_RGRE_II 2005a: 11). Die Mitglieder verlangten aufgrund ihrer zunehmenden Betroffenheit durch EU-Regelungen in steigendem Maße nach entsprechenden RGRE-Aktivitäten in Brüssel. Parallel dazu fragten die EU-Organe einschlägige Informationen immer stärker nach und kamen vermehrt mit direkten Anfragen auf den RGRE zu (I_RGRE_DS 2005: 25).

Die Lobbying-Strategie des RGRE gegenüber der EU ist von einem starken Subsidiaritätsgedanken in dem Sinne geprägt, dass alle Themen, die auf lokaler Ebene geregelt werden können, auch und ausschließlich dort verbleiben sollten (I_RGRE_II 2005a: 95). Insofern

³⁶² Auf die enge Kooperation mit dem KGRE beim Europarat, vor allem im Zusammenhang mit der 1985 verabschiedeten „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ wurde bereits in Abschnitt 7.1 hingewiesen.

wird im Allgemeinen kein Mangel an EU-Regelung- und Rechtsetzungstätigkeiten in lokalen Angelegenheiten festgestellt. Im Gegenteil: In den meisten Fällen wird bereits ein Zuviel an EU-Vorgaben kritisiert (I_LGIB 2004: 138, I_RGRE_II 2005a: 95)³⁶³. Entsprechend ist ein Grossteil der RGRE-Aktivitäten im EU-Politikprozess darauf ausgerichtet, weitere Regelungen zu verhindern, oder, wo dies nicht möglich ist, zumindest auf ein Minimum zu beschränken (I_LGIB 2004: 138)³⁶⁴.

„Pro-aktives“ Lobbying im Sinne von Maßnahmen, die ein bisher unbeachtetes Thema auf die Regelungs-Agenda der EU-Ebene setzen wollen, wird von der Organisation vor diesem Hintergrund nicht angestrebt. Da man generell für deutlich weniger Tätigkeiten der EU in Richtung der kommunalen Ebene eintritt, ist „pro-aktives“ Lobbying kein interessanter Ansatz für den RGRE. Außerdem sind die bestehenden EU-Vorschläge und Tätigkeitsfelder bereits so zahlreich, dass das Personal des RGRE ausreichend ausgelastet ist (I_RGRE_II 2005a: 70, 71, 95).

Der RGRE versucht bereits in einem sehr frühen Stadium des EU-Politikprozesses Beiträge beizusteuern. Hierbei konzentriert er sich vor allem auf die EU-Kommission, da ihr aufgrund ihrer Initiativ-Rolle im EU-Politikprozess eine herausragende Rolle zukommt und der Zugriff auf den „prä-legislativen Bereich“ (ebd.: 58) vor allem über sie ermöglicht wird. Die frühe Beteiligung wird als sehr wichtig angesehen, um bereits in diesem Stadium politische Grundrichtungen mitzubestimmen, eigene Vorschläge einzubringen und, wo es nötig ist, auf problematische Inhalte hinzuweisen. Der RGRE versucht vor allem über die Bereitstellung von Wissen, das nicht zuletzt in den politischen Positionen transportiert wird, Einfluss auszuüben. Hierbei kommen qualitativ hochwertigen Beiträgen aus den Arbeitsgruppen eine besondere Bedeutung zu (ebd.: 12, 59). Die dort geleistete Arbeit ist die Grundlage für das Gewicht der Argumente des RGRE auf europäischer Ebene.

In der Lobbying-Arbeit spielen die Mitarbeiter des Brüsseler Generalsekretariats eine herausragende Rolle, da sie die Entwicklungen auf der EU-Ebene beobachten und einschlägige Informationen in die Arbeitsgruppen weiterleiten (ebd.: 16). Des Weiteren transportieren sie die Positionen des RGRE zu den Mitarbeitern der EU-Organe. Hierbei ergänzt das Sekretariat vor allem auf nachrangiger Verwaltungsebene und im „alltäglichen“ Arbeitsablauf die eher auf die politischen Leitungsebenen zielenden Aktivitäten des RGRE-Präsidiums.

³⁶³ Gerade in der deutschen Literatur ist die „Bedrohung“ der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 GG durch EU-Recht ein häufig aufgegriffenes Thema (siehe Abschnitt 3).

³⁶⁴ Ein Beispiel für diese Haltung ist die Position des RGRE zum EU-Kommissionspapier über eine „thematischen Strategie für die städtische Umwelt“ (EU-K 2004b): „...CEMR's Policy Committee (...) welcomes the initiative to develop a thematic strategy on the urban environment. However, it is not at this stage persuaded that imposing binding legal requirements at EU level (...) is the best way forward to achieve our shared objectives. In various Member States, national and European requirements for urban plans already exist“ (CEMR 2004a).

Es ist für den RGRE von Vorteil, dass er die Meinungen sehr vieler nationaler Verbände bündeln kann. Dies vereinfacht die Arbeit der EU-Organe, und die RGRE-Positionen werden deshalb oft angefragt. Der RGRE wird nach Aussage von Mitarbeitern beinahe wöchentlich von den Angehörigen der EU-Organe - neben den Mitarbeitern der EU-Kommission vor allem von den Rapporteurs in AdR und Europäischem Parlament - um politische Stellungnahmen und fachliche Beiträge gebeten (ebd.: 59, 64).

Der RGRE ist zudem in den relevanten Anhörungen und Expertengruppen der Kommission vertreten, die ihn um die Entsendung entsprechender Experten bitten (ebd.: 87). So war die erwähnte Arbeitsgruppe Umwelt des RGRE 2002 ein Mitglied der „EU-Commission Expert Group on the Urban Environment“ und der „Ad Hoc Commission Working Group on Waste“, um zwei konkrete Beispiele zu nennen (CEMR 2003: 5). Bei den Treffen auf Arbeitsebene mit den EU-Organen werden vorrangig Funktionäre des europäischen oder der nationalen Verbände als Experten entsandt. Auf die nationalen Verbände wird vor allem dann direkt zurückgegriffen, wenn zum entsprechenden Thema auf europäischer Ebene kein entsprechendes Referat oder keine einschlägige Arbeitsgruppe vorhanden ist (I_RGRE_II 2005a: 87).

Bei Treffen auf politischer Ebene lässt sich der RGRE entsprechend durch politische Repräsentanten vertreten, vor allem durch Mitglieder des Präsidiums (I_RGRE_I 2005: 27, I_RGRE_II 2005a: 78, 79). Dies betrifft vor allem die Anhörungen des Europäischen Parlamentes, wo der RGRE in der Regel durch politische Repräsentanten und nur in seltenen Ausnahmefällen durch den Generalsekretär vertreten wird (I_RGRE_II 2005a: 90). Während das Lobbying gegenüber der EU-Kommission vor allem in der Frühphase eines Politikentwurfs Priorität genießt, wird das Lobbying gegenüber dem Europäischen Parlament vor allem dann wichtig, wenn sich ein Entwurf in der legislativen Entscheidungsphase befindet. Bei der Arbeit mit dem Europäischen Parlament sind vor allem die Kontakte zu den thematisch relevanten Ausschüssen sowie zur Intergroup Urban and Housing (siehe Abschnitt 5.3.2) von herausragender Bedeutung (I_RGRE_I 2005: 51).

Daneben ist der RGRE auch auf den höheren und höchsten politischen und administrativen Ebenen der EU aktiv. Hier sollen durch die Teilnahme an entsprechenden Veranstaltungen die Entscheider der EU-Organe mit den RGRE-Positionen bekannt gemacht und eine hohe Öffentlichkeitswirksamkeit erreicht werden. Aufgrund seiner umfangreichen Mitgliedschaft und der hohen personellen Vernetzung sowohl mit den nationalen Verbänden als auch mit dem AdR und dem Europäischen Parlament ist er, zumindest indirekt, nahezu überall vertreten. Zusätzlich werden Redebeiträge explizit unter dem Namen des RGRE platziert und eigene Veranstaltungen organisiert. Die Wahl der jeweils angemessenen Veranstaltung wird dabei von pragmatischen Gesichtspunkten geleitet. Je nachdem, welche Form den erwünschten „impact on the legislation“ hat, werden kleine Workshops oder große „high level

events“ (I_RGRE_I 2005: 63) veranstaltet, letztere vor allem auf der Ebene der RGRE-Foren. So wurde zum Beispiel 2004 das „Policy Forum Cohesion Policy“ veranstaltet, bei dem der damalige EU-Kommissar der GD Regio, Michel Barnier, einen Redebeitrag hielt³⁶⁵. Gerade im Rahmen derartiger Veranstaltungen ist der RGRE bemüht, mit den EU-Organen einen regelmäßigen Austausch auf höherer politischer Ebene zu etablieren. Als „high level events“ müssen auch die alle drei Jahre stattfindenden Delegiertenversammlungen des RGRE angesehen werden. Zu diesen Veranstaltungen, die schon aufgrund ihrer Größe für die gastgebende Stadt, aber auch die gastgebende Nation, durchaus eine politische Bedeutung haben, sind neben den Repräsentanten subnationaler Ebenen vor allem die politischen Führungsebenen der EU-Organe eingeladen³⁶⁶. Diese Veranstaltungen erreichen eine vergleichsweise hohe Resonanz auch in den Massenmedien, was der RGRE durch die Verabschiedung der oben erwähnten Deklaration auch inhaltlich zu nutzen sucht. Weitere Beispiele für „high level activities“ des RGRE sind unter anderem:

- Der RGRE ist auf Teilnehmer an den Treffen im Rahmen des Strukturierten Dialogs (siehe Abschnitt 5.1.1) mit der EU-Kommission.
- Der RGRE war beim European Summits of Regions and Cities des Ausschusses der Regionen mit einem Redebeitrag seines damaligen Präsidenten Michael Häupl aus Wien vertreten (siehe EU-AdR 2005).

Gegenüber dem Ministerrat als intergouvernementalem Organ der EU sieht sich der europäische RGRE nur bedingt als geeigneter Lobbying-Akteur. Entsprechende Lobbying-Aktivitäten werden den nationalen Mitgliedsverbänden überlassen (I_RGRE_I 2005: 62), die zu ihrem nationalen Minister bessere Verbindungen haben. Allerdings gibt es erste Koordinationsaufgaben, die der RGRE auch gegenüber dem Rat wahrnimmt. Durch die Zusammenführung und Konzertierung der einzelnen Aktionen der nationalen Verbände kann die Wirkung der einzelnen Einflussnahmen wesentlich verstärkt werden. So rief der RGRE beispielsweise seine Mitglieder zum gegebenen Zeitpunkt auf, verstärkt Lobbying für eine Unterzeichnung des Vertrages über die EU-Verfassung gegenüber den nationalen Regierungen zu betreiben³⁶⁷. Ein anderes Beispiel ist eine Maßnahme zum Entwurf der Arbeitszeitrichtlinie: Vor einer Sitzung des Rates der Arbeits- und Sozialminister 2005, auf dem der neueste Entwurf der Arbeitszeitrichtlinie diskutiert wurde, fand eine Lobbying-Aktion statt, die die Ratsmitglieder adressierte und vom Brüsseler Generalsekretariat aus geleitet

³⁶⁵ Siehe <http://www.ccre.org/communiqués_de_presse_detail_en.htm?ID=26>, 2.2.05.

³⁶⁶ Zum Beispiel gehörten bei der Delegiertenkonferenz 2003 in Posen/Polen unter anderem der damalige Präsident des AdR, Albert Bore, der damalige Präsident des RGRE und Präsident des Konvents zur Zukunft Europas, Valerie Giscard d'Estaing, die damalige Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments und spätere EU-Kommissarin für Regionalpolitik, Danuta Hübner, sowie der damalige polnische Premierminister, Aleksander Kwasniewski, zu den Sprechern (CEMR 2003a).

³⁶⁷ Die britische Delegation machte hier von der oben erwähnten Möglichkeit gebraucht, aus einer Entscheidung ausgeschlossen zu werden (I_LGIB 2004: 96).

wurde. Im Vorfeld der Veranstaltung wurden vom europäischen Verband Daten über die Auswirkungen des Entwurfs bei den nationalen Mitgliedsverbänden abgefragt. Das Generalsekretariat bereitete die Daten auf und fasste sie in einem Bericht zusammen, welcher anschließend an die Mitgliedsverbände gesandt wurde. Der Bericht wurde dann direkt vor der Sitzung an alle teilnehmenden Minister geleitet, um so mit koordinierten Maßnahmen gleichzeitig über die nationalen und die europäische „Schiene“ Einfluss zu üben (I_RGRE_II 2005a: 92, 93).

7.10 Zusammenfassung RGRE

Der RGRE stellt sich als vergleichsweise klassisch aufgebauter europäischer Dachverband dar. Seine Mitgliedschaft setzt sich hauptsächlich aus den herkömmlichen nationalen Verbänden zusammen. Mit Blick auf die in Abschnitt 2.3 eingeführten Idealtypen erweist sich der RGRE als Mischform, der hierarchische Organisationsformen in zunehmendem Maße mit netzwerkartigen Strukturen kombiniert. Die hierarchischen Elemente werden vor allem durch die Struktur der politischen Organisationen repräsentiert. Zentrales Entscheidungsgremium ist das Policy Committee, in dem die europaweit tragfähigen Beschlüsse gefasst werden. Von ihm sind die anderen politischen Gremien, wie etwa die Präsidentschaft, abhängig. Die Generalversammlung der Mitglieder dient vor allem als Akklamationsorgan, inhaltliche Entscheidungen werden von ihm nicht getroffen. Damit entziehen sich die Entscheidungen auf der europäischen Ebene des RGRE einer direkten Einflussnahme durch die einzelnen Gebietskörperschaften Europas. Das heißt aus der Sicht der einzelnen europäischen Stadt sind die Entscheidungen des RGRE kaum beeinflussbar.

Die politischen Gremien des RGRE bestehen aus Delegationen der nationalen Mitgliedsverbände, deren jeweilige Größe in den Statuten fixiert ist. In Abhängigkeit von der Gesamtbevölkerung des Herkunftslandes wird so eine ausgeglichene Repräsentation aller Mitgliedstaaten im RGRE ermöglicht. Aus dem gleichen Grund schuf der RGRE eine Vielzahl von Vizepräsidentenmandaten, so dass auch in den höchsten Verbandspositionen zumindest alle großen „Mitgliedstaaten“ berücksichtigt werden.

Die nationalen Mitgliedsverbände sind für die Auswahl ihrer Delegationen selbst verantwortlich, deren einzelne Mitglieder ein direktes demokratisches Mandat haben können, aber nicht müssen. Deshalb sind in den europäischen RGRE-Gremien vergleichsweise viele Funktionäre der nationalen Verbände vertreten. Die politischen Mandate können darüber hinaus von verschiedenen Gebietskörperschaften der subnationalen Ebene stammen. Die Mitgliedschaft des RGRE ist vergleichsweise heterogen und setzt sich letztlich aus allen Arten subnationaler Gebietskörperschaften zusammen³⁶⁸. Lediglich regionale Akteure mit

³⁶⁸ Die oben bereits erwähnte Deklaration der Delegiertenversammlung 2006 in Innsbruck zur „Future of Public Services in Europe“ beginnt mit den Worten: „We, local and regional elected representatives,

starken legislativen Kompetenzen - wie die deutschen Bundesländer - werden vom RGRE nicht vertreten.

Wie gezeigt wurde, kann sich der RGRE aufgrund der Zusammensetzung seiner Mitgliedschaft dennoch vor allem als Akteur der kommunalen Ebene verstehen. Von Seiten der EU-Organen wird auch so wahrgenommen - und zwar nicht nur als Vertreter der Großstädte, sondern gerade auch der kleinen und mittleren Städte (I_AdR 2005: 41, I_EUP_I 2005: 44). Dennoch muss der RGRE bei seinen Entscheidungen auch auf andere, nicht-städtische Gebietskörperschaften Rücksicht nehmen. Um möglichst die gesamte Mitgliedschaft einzubinden, ist der RGRE deshalb gezwungen, Beschlüsse auf allgemein kompromissfähigem Niveau zu formulieren. Vor allem die Konfliktlinie zwischen ländlich geprägten Gebietskörperschaften und urbanen Ballungsgebieten zwingt den RGRE immer wieder zu „weichen“ Formulierungen³⁶⁹.

Um diese Kompromissfindung zu ermöglichen, hat die Organisation vor allem im Bereich der politischen Gremien mehrere hierarchisch angeordnete Organe entwickelt. Allerdings fehlt dem RGRE im Vergleich zur idealtypischen Hierarchie die Weisungsbefugnis gegenüber den nationalen Verbänden sowie den einzelnen Gebietskörperschaften. Dies setzt der Durchsetzungsfähigkeit von Beschlüssen, die auf der höheren Organisationsebene getroffen werden, sehr enge Grenzen. Wie dargestellt scheren einzelne Mitglieder aus bestimmten Entscheidungen aus und vertreten stellenweise entgegengesetzte Positionen. Dies schmälert die Möglichkeiten des Policy Committee zu Mehrheitsentscheidungen und verstärkt den Druck innerhalb der Organisation in Richtung eher „weicher“, allgemein annehmbarer Kompromissformulierungen.

Der RGRE ist vor diesem Hintergrund auch nicht als von Parteipolitik dominierte Organisation zu sehen. Im Policy Committee oder anderen Gremien gibt es keine Fraktionsbildung entlang parteipolitischer Konfliktlinien. Darüber hinaus werden in den meisten Mitgliedsverbänden, wie in den Fallstudien gezeigt wurde, schon auf nationaler Ebene Parteikonkurrenzen mit entsprechenden Verfahren ausgeschaltet (mit England als gegenteiligem Beispiel).

Der RGRE ist in seinem Politikansatz der EU bzw. Regelungen auf EU-Ebene insgesamt gegenüber relativ kritisch eingestellt. Dies ist nicht zuletzt in der umfassenden Mitgliedschaft begründet, in der sich auch eine Vielzahl nationalstaatskonservativer bzw. die Europäische Integration ablehnende Vertreter von Gebietskörperschaften finden. Der von ihm vertretenen Lesart der Subsidiarität entspricht eine geringstmögliche politische Aktivität auf Ebene der

mayors and political leaders of the towns and municipalities, counties, departments, provinces and regions of Europe, (...)“ (CEMR 2006).

³⁶⁹ Ein Beispiel unter vielen für diesen Zwang zum Kompromiss ist ein Positionspapier des RGRE zur Neuausrichtung der EU-Kohäsionspolitik. In diesem Papier folgt der Feststellung „a greater emphasis on rural development is essential after 2006“ auf der nächsten Seite die Forderung „(...) the EU should pay greater attention to (...) urban areas as engines of growth“ (CEMR 2002: 3, 4).

EU. Im EU-Mehrebenensystem sollen Regelungsaufgaben, soweit möglich, auf der niedrigeren Ebene verbleiben. Die nationalen Mitgliedsverbände achten sehr darauf, dass durch EU-Politik nicht in die Kompetenzen der jeweils eigenen Mitgliedschaft eingegriffen wird. In diesem Zusammenhang spielen dann letztlich auch wieder die politischen Richtungsentscheidungen in den einzelnen Gebietskörperschaften eine Rolle: Da der RGRE über seine nationalen Verbände nahezu alle europäischen Städte erfasst, findet sich unter diesen auch eine große Anzahl, deren Rat dem Beitritt einer explizit auf Europaarbeit ausgerichteten Organisation nicht zustimmen würde. Dennoch wirken diese Städte auf ihre nationalen Verbände und damit langfristig auch auf Entscheidungen über den RGRE und seine Politik³⁷⁰.

Der RGRE finanziert sich in seinen politischen Arbeiten ausschließlich über die Beiträge der Mitglieder. Daneben gibt es noch einen relativ großen Fördermittelanteil der EU, die mit diesen Mitteln, über den RGRE, den Aus- und Aufbau von europäischen Städtepartnerschaften fördert.

Die starke Position der nationalen Mitgliedsverbände hat auch Auswirkungen auf die finanzielle Situation des RGRE. Die einzelnen Mitgliedsorganisationen sind in weiten Teilen stärker bemüht, die eigene nationale Organisation mit EU-orientierten Kapazitäten auszustatten als die entsprechenden Ressourcen der europäischen Ebene zur Verfügung zu stellen. Vergleicht man den finanziellen Umfang des Budgets des RGRE auf europäischer Ebene mit dem der nationalen Verbände, so sind diese Finanzmittel im Verhältnis zu der Themenbreite und dem Aufgabenumfang, den die EU-Politik für die Städte und Gemeinden Europas mit sich bringt, relativ gering. Durch diesen Ressourcenmangel ist der RGRE nicht nur in seiner inhaltlichen Arbeit, sondern auch in administrativen bzw. organisatorischen Tätigkeiten eingeschränkt. Ein Beispiel hierfür ist das Sprachenproblem, das mangels ausreichender Übersetzungskapazitäten insbesondere die fachlich orientierten Arbeitsgruppen trifft und stellenweise die Erarbeitung fachspezifischer Positionen von tatsächlich europäischem Zuschnitt gefährdet.

Die erwähnten Eigenschaften des RGRE führen dazu, dass er für die Entscheidungsfindung vergleichsweise lange Zeit benötigt. Es muss den nationalen Verbänden ausreichend Zeit für ihre Reaktionen geben und dann tragbare Kompromisse aushandeln. Damit verbunden weisen die letztendlich beschlossenen Positionen einen vergleichsweise allgemeinen

³⁷⁰ An diesem Punkt wird auch noch einmal die Idee der nationalen Sektionen als spezifische, von den nationalen Verbänden unabhängige Organisationen (siehe Abschnitt 7.4) deutlich: Die französische Sektion umgeht dieses Problem wie erwähnt, indem sie z.B. Städte, die von der Front National geführt werden, von der Mitgliedschaft ausschließt. Das britische LGIB als direkter „europäischer Arm“ des herkömmlichen englischen Verbandes muss hingegen vergleichsweise oft aus RGRE-Entscheidungen ausscheiden, wenn die nationale „Parteiraison“ dies fordert. Wie erläutert kann dies zu einem Stimmverhalten des LGIB führen, das den primären Interessen englischer Städte widerspricht.

Charakter auf. Allerdings wurden sie durch dieses Verfahren von nahezu allen subnationalen Gebietskörperschaften Europas, vermittelt über die Verbände, legitimiert.

Dementsprechend zeigen sich seine Stärken vor allem im Bereich langfristiger, auf verhältnismäßig allgemeine politische Ziele gerichtete Lobbying-Aktivitäten. Die Rolle des RGRE bei der Durchsetzung der „Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung“ im Europarat wurde oben erwähnt. Des Weiteren spielte er bei der Durchsetzung der Städtepartnerschaften als globalem Phänomen des kulturellen Austausches und (in zunehmendem Maße) als Instrument des Technik- und Wissenstransfers eine wichtige Rolle. Nicht zuletzt setzte er sich ausdauernd für die Berücksichtigung des Prinzips der Subsidiarität in den Verträgen und im Sekundärrecht der EU ein.

Allerdings hatte der RGRE aufgrund seines Aufbaus Probleme, auf das konkrete Fachwissen der Städte zugreifen zu können, wie weiter unten noch genauer geschildert wird. Das führte im Zuge der fortschreitenden Europäischen Integration dazu, dass der RGRE auf Anfragen der EU-Organe nach technischem Wissen in konkreten Fachthemen stellenweise keine hinreichenden Beiträge liefern konnte.

Diesem Problem wirkte der RGRE vor allem durch den Aufbau netzwerkartig geprägter Strukturen entgegen. Durch sie sollte der Zugriff der europäischen Ebene auf das Wissen der nationalen Verbände verbessert und die Reaktionszeiten verringert werden. Zum einen wurde die Direktorenversammlung, die die administrativen Leiter bzw. die Europa-Referenten der nationalen Verbände vereinigt, deutlich gestärkt. Man kürzte ihre Sitzungsintervalle und erweiterte ihre Zuständigkeiten. Die Direktorenversammlung wurde angehalten verstärkt auf konkrete, technische Inhalte zu achten und Vorlagen nicht nur zu generellen politischen Anliegen, sondern auch zu einzelnen EU-Rechtsakten und technischen Einzelfragen zu erstellen. Die Verbesserung der RGRE-Beiträge in diese Richtung sollte vor allem der leichteren Durchsetzung von RGRE-Interessen im EU-Politikprozess dienen, außerdem kam man so Forderungen einzelner Mitglieder nach einem besserem Wissensaustausch zwischen den nationalen Verbänden entgegen. Dem sollten auch die Arbeitsgruppen dienen, die im letzten Jahrzehnt aufgebaut wurden. Diese sind auf einzelne Themen spezialisiert und richten sich vorrangig an die entsprechenden Mitarbeiter der einzelnen Verbände. Ferner sind sie für die Aggregation des technischen Wissens auf europäischer Stufe zuständig und erschließen dem RGRE das Wissen in den einzelnen Fachabteilungen der nationalen Verbände. Die Arbeitsgruppen entwickelten sich zu den „Leistungszentren“ des RGRE, die gegenwärtig für die Mehrzahl der von ihm verabschiedeten Positionen der Ausgangspunkt sind, wobei der Koordination und Vermittlung der Geschäftsstelle eine herausragende Rolle zukommt.

Mit Blick auf die in Abschnitt 2.5 eingeführten Zugangsgüter und vor dem Hintergrund der in Abschnitt 5 beschriebenen Zugangspunkte, die die EU-Organe aufweisen, lässt sich für den RGRE Folgendes festhalten:

- **Wissen**

Der RGRE kann alle drei in Abschnitt 2.5.3.1 beschriebenen Kategorien von „Wissen“ auf europäischer Stufe aggregiert anbieten.

„Wissen über den Handlungsbedarf“

Der RGRE ist in der Lage „Wissen über einen Handlungsbedarf“ aufgrund eines konkreten Problems auf lokaler Ebene europaweit zusammenfassen und auf EU-Ebene transportieren. Allerdings müssen die Informationen hierzu vorher durch den „Filter“ der nationalen Verbände laufen. Der RGRE hat keine direkten Verbindungen zu einzelnen Gebietskörperschaften, seine Mitglieder sind die nationalen Verbände; die damit verbundenen Implikationen wurden oben bereits erläutert. Für das Wissen über einen Handlungsbedarf bedeutet dies, dass vom RGRE nur diejenigen aufgezeigt werden, die in den jeweiligen nationalen Kontexten „durchsetzungsfähig“ waren. Es ist also fraglich, inwieweit spezifische Problemlagen vermittelt werden können. Auf der anderen Seite kann aufgrund der breiten Konsensfindung davon ausgegangen werden, dass ein vom RGRE identifiziertes Problem tatsächlich alle lokalen Gebietskörperschaften Europas betrifft und somit eine Tätigkeit der EU-Organe gerechtfertigt ist.

„Wissen über die technisch möglichen Handlungsalternativen“

In diesem Bereich sind vor allem die Arbeitsgruppen des RGRE dafür zuständig, das entsprechende, auf nationaler Stufe vorhandene Wissen dem RGRE verfügbar zu machen und auf europäischer Stufe zu aggregieren. Einen direkten Zugriff auf einzelne Städte bzw. die Experten der lokalen Ebene hat der RGRE nicht. Ferner wirkt sich nachteilig aus, dass die Mitgliedsorganisationen im RGRE selbst in einigen Fällen, wie etwa im französischen oder britischen, keinen oder nur einen eingeschränkten Zugriff auf derartiges Wissen haben. Wie in den Fallstudien aufgezeigt, kann das sowohl das Wissen einzelner Städte, als auch bereits auf nationaler Ebene aggregiertes Wissen betreffen. Im deutschen Falle können dagegen gleich drei „nationale“ Standpunkte abgefragt werden. Dies ist aber vor dem Hintergrund, dass letztlich eine für über 40 Mitgliedsorganisationen tragfähige Position entwickelt werden muss, nicht über zu bewerten.

„Wissen über die Bewertung der Handlungsalternativen“

Der RGRE kann Informationen darüber, wie vorliegende Entscheidungsalternativen von den nationalen Verbänden bewertet werden, auf europäischer Stufe aggregieren. Allerdings

braucht die Organisation relativ viel Zeit, um die konkreten Standpunkte der einzelnen nationalen Verbände abzufragen und in einen Entwurf zu integrieren. Wie oben erwähnt, können unter Umständen auch bestimmte Verbände aus den Positionen zu einem konkreten Vorschlag ausscheiden. Dennoch sind die entsprechenden Bewertungen durch den RGRE auf europäischer Ebene von vergleichsweise hoher Verlässlichkeit. Die Positionen unterschiedlicher, z.B. urbaner und ländlicher, Gebietskörperschaften wurden bereits miteinander abgeglichen. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass ein europaweit tragfähiger Kompromiss vorliegt.

▪ **Legitimation**

Der RGRE kann das Gut „Legitimation“ in einer in Bezug auf die kommunalen Gebietskörperschaften Europas sehr umfassenden Qualität anbieten. Über seine Mitgliedsverbände sind, bis auf wenige Ausnahmen, alle Städte und Gemeinden Europas im RGRE organisiert. Dadurch ist er in der Lage, die Interessen der Kommunen europaweit abzufragen und kann konkrete Regelungsvorschläge mit einer vergleichsweise hoch zu bewertenden Legitimation versehen, wenn er ihnen ausdrücklich zustimmt bzw. die betreffenden EU-Organe ausdrücklich unterstützt.

Allerdings erhält der RGRE diese Zustimmung nicht direkt von den einzelnen Städten, sondern vermittelt durch die nationalen Verbände und die von ihnen bestimmten Delegationen. Hinzu kommt, dass der RGRE in der Regel eine kritische Position zu Regelungsvorhaben auf europäischer Ebene einnimmt. Insofern bietet er seine direkte Unterstützung vor allem in Fällen an, in denen ein EU-Organ die Verabschiedung einer Vorlage verhindert. Damit wird dieses Gut gerade für die EU-Kommission, die es am stärksten nachfragt (vgl. Abschnitt 5), weitgehend uninteressant.

▪ **Umsetzung**

Das Zugangsgut „Umsetzung“ kann vom RGRE nur sehr eingeschränkt angeboten werden. Zwar ist er durchaus in der Lage, die Umsetzung von EU-Politik durch entsprechende Informations- bzw. sonstige Förderaktivitäten anzubieten³⁷¹. Allerdings ist er als Dachverband relativ weit weg von der tatsächlichen Implementationsebene. Er hat auf die einzelnen Akteure, die die EU-Politiken in ihrem täglichen Verhalten umsetzen sollen, nahezu keinen Zugriff. Mit Blick auf die europäischen Städte kommt erschwerend hinzu, dass diese den entsprechenden, vom RGRE getroffenen Zusagen nicht direkt zugestimmt haben, sondern wiederum nur vermittelt durch ihre Verbände einbezogen wurden, was die „Verpflichtungsfähigkeit“ des RGRE weiter senkt.

³⁷¹ Zum Beispiel förderte der RGRE mit Informationsmaßnahmen und Workshops die Umsetzung des „Eco-Management and Audit Scheme – EMAS“, eines Umweltzertifikats der Europäischen Union für umweltfreundliche Unternehmensführung (siehe <http://www.ccre.org/champs_activites_detail_news_en.htm?ID=311&idca=3114>, 11.11.04).

Im Bereich Kontrolle der Umsetzung sind mehrere Aspekte zu beachten. Zuerst muss, wie in Abschnitt 5 ausgeführt, darauf hingewiesen werden, dass dieses Gut aufgrund der Aufgabenverteilung zwischen den EU-Organen vor allem für die EU-Kommission von Interesse ist. Dann kann dieses Gut auf zwei Akteursgruppen hin angeboten werden. Zum einen bezogen auf externe Akteure, zum anderen bezogen auf die eigene Mitgliedschaft. In Hinblick auf die interne Kontrolle gilt auch für den RGRE, dass dieses Gut nur insoweit angeboten werden kann, wie die eigene Mitgliedschaft keine direkten Nachteile aus einer mangelhaften Umsetzung zu erwarten hat (siehe Abschnitt 2.5.3.3).

Darüber hinaus ist auch in diesem Fall die europäische Ebene wieder von den nationalen Verbänden abhängig. Diese müssten die entsprechenden Daten erheben und aufbereiten, um sie z.B. in sprachlicher Hinsicht für die europäische Ebene verwertbar zu machen und anschließend der europäischen Zentrale zur Verfügung stellen. Es liegt auf der Hand, dass hier umfassende Datensätze nur in einem sehr großen Zeitraum vorliegen können.

Im Zusammenhang mit der Kontrolle Externer kann der RGRE über seine Mitgliedsverbände Informationen bezüglich des Umsetzungsstandes einer Regelung beispielsweise auf nationaler oder regionaler Ebenen abfragen. Hier ist das Angebot wesentlich besser einzuschätzen als in Bezug auf die einzelne Kommune. Die nationalen Verbände haben in der Regel für derartige Anfragen das nötige Fachpersonal und Kontakte, betrifft dies doch eine ihrer genuinen Funktionen auf nationaler Ebene. Das so von ihnen auf nationaler Ebene aggregierte Wissen stellt letztlich auch die Grundlage für das Wissen über den Handlungsbedarf dar.

Der RGRE ist als Organisation fast ausschließlich auf politisches Lobbying konzentriert, d.h. auf Maßnahmen, die auf die Veränderung des institutionellen Regelsystems und nicht auf konkrete Projekte oder Förderungen zielen (vgl. Abschnitt 2.1). Konkrete Anfragen im Rahmen von projektorientiertem Lobbying oder die Weiterleitung von Informationen zu einzelnen Ausschreibungen oder Programmen gehören nicht zum Aufgabenspektrum des RGRE-Generalsekretariat, was bei 100.000 einzelnen Gebietskörperschaften in der Mitgliedschaft mit der gegenwärtigen Haushaltslage praktisch auch kaum zu organisieren wäre. Darüber hinaus will der RGRE seine Rolle als Vertreter aller Gebietskörperschaften erhalten, was der Förderung einzelner Projekte entgegensteht. Allerdings übernimmt der RGRE im Rahmen der Förderung von Städtepartnerschaften dennoch in einem gewissen Maße die Förderung konkreter Vorhaben, wofür er auch von der EU Mittel zur Verfügung gestellt bekommt.

Der RGRE versucht die Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten lokaler Gebietskörperschaften im System der EU vor allem über langfristige und politisch orientierte Maßnahmen zu fördern und auszubauen. Dabei findet sich die EU-Kommission aufgrund ihres

Initiativrechts im Fokus seiner Aktivitäten. Einer (weitergehenden) „Europäisierung“ konkreter Politikbereiche steht der RGRE allerdings in vielen Fällen kritisch gegenüber und versucht die Eingriffstiefe der EU-Rechtsetzung zu begrenzen.

Im Rahmen von konkreteren Vorhaben, wie z.B. konkreten Richtlinienvorschlägen, konnte er seine Kompetenzen mit dem Ausbau seiner Organisationsstruktur verbessern. Die Anpassungen wurden vor allem vorgenommen, um die Zugangspunkte der EU-Kommission besser nutzen zu können. Allerdings unterliegt er durch seine heterogene Mitgliedschaft deutlichen strukturellen Beschränkungen. Er ist auf der inhaltlichen Ebene nach wie vor sehr stark von den Mitgliedsverbänden abhängig, die oft eigene Interessen im Umgang mit den EU-Organen verfolgen. Zusätzlich werden die Schwierigkeiten im Kontakt mit der EU-Kommission und im Zusammenhang mit der Formulierung konkreter Politiken noch durch die Konkurrenz durch andere pan-europäische Verbände verschärft, die aufgrund ihrer stärkeren Spezialisierung Beiträge wesentlich schneller und detailgenauer formulieren können. Einen guten Zugang hat der RGRE zum Europäischen Parlament. Hierzu trägt zum einen bei, dass letztlich jeder MEP an einen bestimmten heimatlichen Wahlkreis gebunden ist und sich über die zahlreiche Personalunionen enge Verbindungen zwischen RGRE und Parlament ergeben.

Auch gegenüber dem Rat hat der RGRE im Vergleich zu transnational organisierten, ohne starke nationale Mitglieder arbeitenden Verbände einen großen strukturellen Vorteil. Der Rat bietet auf europäischer Stufe aggregierten Gütern generell vergleichsweise wenig Zugangsmöglichkeiten, was den RGRE zwar ebenso wie alle anderen pan-europäischen Verbände trifft. Allerdings kann der RGRE hier auf die Kontakte und das Wissen seiner nationalen Mitgliedsverbände zurückgreifen. Die Mitgliedsverbände haben zu „ihren“ jeweiligen Ministern wesentlich bessere Kontakte als die pan-europäische Verbandsebene - und auch als einzelne Städte (vgl. die Fallstudien in Abschnitt 4.1). Durch die Verknüpfung der verschiedenen Ebenen kann der RGRE so den Einfluss seiner Beschlüsse erhöhen. Im Verhältnis zum Rat kommt dem RGRE darüber hinaus noch entgegen, dass er in den überwiegenden Fällen „negatives Lobbying“ betreibt, also eine Regelung auf europäischer Ebene verhindern oder zumindest soweit wie möglich einschränken will. Es liegt auf der Hand, dass die in der Regel pro-integrationistischen Organe EU-Kommission und Europäisches Parlament dementsprechenden Positionen weniger zugänglich sein werden, als die in der Regel wesentlich deutlicher auf den Erhalt nationaler Souveränitäten achtenden Mitglieder des Ministerrates.

Abschließend rückt die dieser Arbeit zugrunde liegende Frage in den Blick, ob sich über pan-europäische Verbände für europäische Städte die Möglichkeit ergibt, Einfluss auf die Politikprozesse auf EU-Ebene zu üben, wie in Schaubild 1 dargestellt. Der RGRE ist

aufgrund der von ihm ausgebildeten Strukturen und Verfahren in der Lage, die Interessen der Städte auf europäischer Ebene zu aggregieren und in die politischen Prozesse auf EU-Ebene einzuspeisen. Die Frage, ob sich durch den RGRE eine direkte Verbindung zwischen der lokalen und der europäischen Ebene unter Ausklammerung der nationalen Ebene ergibt, kann mit Einschränkung positiv beantwortet werden.

Positiv in dem Sinne, dass der RGRE die lokalen Gebietskörperschaften unabhängig von der nationalstaatlichen Verwaltungsebene mit der EU-Ebene verbindet. Darüber hinaus überbrückt er auch, der Fall Frankreich bildet hier eine Ausnahme, „starke“ regionale Verwaltungsstrukturen, wie z.B. die deutschen Bundesländer.

Die Einschränkung ergibt sich dadurch, dass innerhalb des RGRE nationale Verbände organisiert sind. Diese orientieren sich in erster Linie an Interessen, die über das nationale Regelsystem generiert werden, gehören aber selbst dem nationalstaatlichen politisch-administrativen System nicht an. Insofern kann man durchaus die These bestätigt sehen, dass sich im EU-Mehrebenensystem nicht nur für die Regionen, sondern auch für die Städte neue Handlungsmöglichkeiten unabhängig vom Nationalstaat ergeben. Der RGRE hilft den Städten, diese Handlungsmöglichkeiten zu Nutzen.

Die Möglichkeit des RGRE zur Effizienz und Effektivität von EU-Politik beizutragen, wird in dem Maße eingeschränkt, in dem die eigene Mitgliedschaft Kompromisse erzwingt, die eine Veränderung des Status quo nicht möglich machen. Aus Sicht der europäischen Städte verringert sich sein Beitrag in dieser Hinsicht in dem Maße, in dem auf andere, weniger urban geprägte Gebiete Rücksicht genommen werden muss. Allerdings ist die Mitgliedschaft des RGRE nicht so heterogen wie die des Ausschusses der Regionen, weshalb der RGRE diesem gegenüber, zumindest aus Sicht der Städte, bei der Vertretung ihrer Interessen im Vorteil ist.

Blickt man auf einen möglichen Beitrag des RGRE zur Legitimität von EU-Politik, so wandelt sich der Umstand der nicht nur auf Großstädte konzentrierten Mitgliedschaft von einem Nachteil in einen Vorteil. Da der RGRE umfassend die lokalen Gebietskörperschaften repräsentiert, ist sein Beitrag an „Legitimation“ als sehr hoch einzustufen. Er vertritt letztlich fast sämtliche Kommunen in allen Regionen Europas. Das verleiht seinem Legitimationsbeitrag eine Qualität, die von anderen kommunalen Verbänden nur sehr schwer erreicht werden kann, von anderen pan-europäischen Verbänden, deren Mitglieder nicht durch demokratische Wahlen legitimiert sind, gar nicht.

8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

8.1 Eurocities und RGRE im Vergleich

Betrachtet man Eurocities und den RGRE im Vergleich, lässt sich zunächst feststellen, dass beide Strukturen und Verfahren entwickelt haben, die geeignet sind, die Interessen europäischer Städte auf EU-Ebene zu vertreten. Beide sind in der Lage, das in den Städten vorhandene Wissen auf europäischer Stufe zu aggregieren; beide können vorhandene Zugangspunkte zum EU-Politikprozess nutzen. Allerdings sind die Organisationen im Aufbau und darin, wie sie ihren Funktionen nachkommen, deutlich verschieden. Daraus ergeben sich Unterschiede, die Zugangspunkte zur EU-Ebene zu nutzen, wie in den nächsten drei Abschnitten zusammenfassend erläutert wird.

8.1.1 Zum strukturellen Aufbau der Organisationen

Eurocities ist es gelungen eine stabile transnationale Organisation mit stark netzwerkartigen Eigenschaften aufzubauen, die an nationalen Rahmen orientierte Strukturen nicht nur nicht fördert, sondern ihnen aktiv entgegenarbeitet. Der gesamte Organisationsaufbau erfolgt nach transnationalen Kriterien.

Dies ist vor allem der Gründungsidee geschuldet: Der Beginn von Eurocities liegt in einem Netzwerk, das den direkten Informationsaustausch einzelner Großstädte aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten ermöglichen sollte. Die zu Beginn im Netzwerk organisierten „second cities“ gelangten so an Wissen, das ihnen innerhalb des jeweiligen Herkunftsstaates im Wettbewerb mit den anderen Städten Vorteile verschaffte. Zwar gibt es auch innerhalb von Eurocities Tendenzen, sich in national definierten Zusammenhängen zu organisieren. Zum Beispiel sprechen sich die Mitglieder großer Staaten ab, um nicht zwei Bewerber für einen Sitz im Excom ins „Rennen“ zu schicken, denn diese werden von der Generalversammlung per einfacher Mehrheit gewählt (siehe Abschnitt 6.6). Des Weiteren wirken auch in Eurocities kulturelle und politische Gemeinsamkeiten, die z.B. durch eine gemeinsame Sprache oder nationale Rahmenbedingungen gegeben sind, verbindend. Aber bislang konnte Eurocities derartigen Nationalisierungstendenzen durch die konsequente Umsetzung der selbst auferlegten internen Regeln entgegenwirken. Forderungen nach einer Änderung dieser Regeln, zum Beispiel nach einer Vergrößerung des Excom, um mehr „Repräsentanten“ der Mitgliedsländer berücksichtigen zu können, konnten sich bislang nicht durchsetzen, auch wenn bereits 125 Großstädte aus mehr als 30 Staaten in der Organisation vereinigt sind.

Bei der Gründung des RGRE kurz nach dem Zweiten Weltkrieg ging es vor allem um den Aufbau eines friedlichen Europas durch partnerschaftliche Beziehungen zwischen einzelnen Städten und den direkten kulturellen Austausch zwischen den verfeindeten Bevölkerungen.

So sollte ein Gegengewicht zu den Vorgängen auf nationalstaatlicher Ebene geschaffen werden, die hauptsächlich für die katastrophalen Entwicklungen in der ersten Hälfte des 20sten Jahrhunderts verantwortlich gemacht wurden. Allerdings öffneten bestimmte Entscheidungen über den strukturellen Aufbau der Organisation die Tür für Verbände, die sich hauptsächlich an nationalen Bezügen ausrichteten. Dadurch entwickelte sich der RGRE zu einem Dachverband der herkömmlichen nationalen Verbände, die entsprechend national bestimmte Präferenzen haben. Die Sitze in den politischen Gremien werden nach festgelegten nationalen Kontingenten verteilt, die Mandatsinhaber werden von den jeweiligen „Nationen“ eigenständig bestimmt und selbst die übergeordneten Gremien, wie beispielsweise das Präsidium, haben so viele Mitglieder, dass jedes größere Land einen eigenen Vizepräsidenten entsenden kann. Hinzu kommt, dass der RGRE im Vergleich zu Eurocities eine wesentlich heterogenere Mitgliedschaft aufweist. Er vereinigt eine Vielzahl von verschiedenen Gebietskörperschaften, deren Interessen in seine Positionen eingebunden werden müssen. Im RGRE lassen sich bei der Meinungsfindung Verhandlungen und Kompromisse finden, die denen der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene oft sehr ähnlich sind, welche der RGRE oft als enttäuschend und durch nationale Interessen gebremst kritisiert.

8.1.2 Die Organisationen und ihre Mitgliedschaftslogik

Grundidee von Eurocities war der Wissens-Austausch zwischen den einzelnen Mitgliedstädten. Dies ist bis heute einer der zentralen Aufgaben von Eurocities, wie von den befragten Repräsentanten der Mitgliedstädte betont wurde. Das betrifft sowohl die Arbeit an übergeordneten politischen Themen auf europäischer Ebene als auch die auf konkreter Sachebene. Eurocities bietet einen Rahmen, in dem sich die städtischen Fachleute zu ganz konkreten urbanen Problemen, welche die Aufgaben der Städte gegenüber ihren Bürgern europaweit mit sich bringen, austauschen können: Wie reagierte Manchester auf den Zusammenbruch ganzer Wirtschaftszweige? Wie setzte Leipzig den *Acquis Communautaire* um, während man gleichzeitig auch dabei war, die Transformation in ein kapitalistisch orientiertes Wirtschaftssystem zu vollziehen? Wie geht Rotterdam mit den Chancen und Problemen um, die der Hafen mit sich bringt?

Darüber hinaus stieg mit der zunehmenden Bedeutung von EU-Politik der Bedarf an entsprechenden Informationen in den Städten. Hier gab es eine Nachfrage, die weder von den übergeordneten Verwaltungsebenen noch von den herkömmlichen nationalen Verbänden aufgefangen wurde. Die Städte bekamen in vielen Fällen von sie betreffenden EU-Politiken erst Kenntnis, wenn diese verabschiedet und veröffentlicht bzw. in das nationale Recht implementiert wurden und damit für die Städte direkt umzusetzen waren. Im Rahmen seiner Informationsdienstleistungen beschränkt sich Eurocities vor allem auf allgemeine Informationen über aktuelle Rechtsetzungsvorhaben und Förderprogramme. Was Eurocities nicht oder nur in sehr eingeschränktem Maße leistet, ist konkrete Hilfe in einzelnen Projektvorhaben

bzw. projektorientiertes Lobbying. Abgesehen davon, dass eine derartige Aufgabenzuschreibung die Kapazitäten des Brüsseler Büros vollständig in Anspruch nehmen würde, ist die Förderung einzelner Städte vor dem Hintergrund der bereits deutlich wettbewerblichen Beziehungen der Städte untereinander nicht möglich, ohne die Integrität des Brüsseler Büros und die Kohäsion der Mitgliedschaft zu gefährden.

Die vergleichsweise spezifische Mitgliedschaft ermöglicht Eurocities, nicht nur in vertikaler Richtung Lobbying zu betreiben, also die Handlungsmöglichkeiten der Städte gegenüber den Akteuren der anderen Ebenen im EU-Regelsystem zu erweitern. Vielmehr unternimmt die Organisation auch Aktivitäten, um die Position der eigenen Klientel gegenüber anderen Akteuren auf derselben horizontalen Ebene zu verbessern. So setzte sich Eurocities deutlich dafür ein, dass die EU-Kohäsionspolitik im Haushalt der EU gegenüber dem Agrarbereich generell mehr Bedeutung zukommen sollte. Damit im Zusammenhang sprach sich Eurocities auch dafür aus, innerhalb der EU-Kohäsionspolitik und im Rahmen der Lissabon-Strategie größere Budgets für die Förderung von Themenbereichen wie Forschung, Innovationsfähigkeit, Transport und Informationsdienstleistung bereit zu stellen. Bereiche, die vor allem urbane Gebiete betreffen und von denen ländlich geprägte Gebietskörperschaften kaum profitieren.

Der Nutzen, den eine einzelne Stadt aus Eurocities zieht, hängt nach Aussagen der Städtevertreter direkt mit den Ressourcen und Aktivitäten zusammen, die eine Stadt in das Netzwerk einbringt³⁷². Der fachliche Wissensaustausch findet vor allem in der Vielzahl von Arbeitsgruppen statt. Diese dezentrale Organisation von Eurocities begünstigte die Entwicklung „spezialisierter Fachgremien“ derart, dass sich innerhalb der Organisation weitgehend eigenständige Subnetzwerke bildeten. Durch diese strukturelle Fragmentierung wurde ein Problem verschärft, das dezentralen Netzwerkorganisationen immanent ist: Die Entwicklung von Leitbildern, Strategien und auch konkreten Maßnahmen, die alle Organisationsteile einbinden und dadurch alle internen Ressourcen nutzen, konnte nicht hinreichend gewährleistet werden. Insbesondere die Herausarbeitung von übergreifenden politischen Inhalten stellte ein Problem dar, zu dem die hohe technische Detaillichte, die das in Eurocities aggregierte Wissen aufwies, beitrug. Damit verbunden konnten die von Eurocities erarbeiteten (technischen) Inhalte auch nicht immer in einer Form präsentiert werden, die den Zugang zu den (politischen) EU-Organen erleichterte bzw. überhaupt erst ermöglichte. Deswegen zielten die Reformen von 2005 vor allem darauf ab, hierarchische Strukturen innerhalb der Organisation soweit zu stärken, dass, mit Blick auf die Lobbying-Aufgaben, eine größere Kohärenz und Strategiefähigkeit möglich wurde.

³⁷² Keine der von mir untersuchten Eurocities-Städte betreibt ein eigenes „Stadtbüro“ in Brüssel (vom Stadtstaat Berlin abgesehen), vielmehr nimmt man die urbanen Interessen über Eurocities wahr. Wie bereits mehrfach erwähnt, waren aber einige der Städte an „Stadt-Umland-Büros“ beteiligt. Diese dienen nach Aussage der Städtevertreter regionalen und hauptsächlich wirtschaftlichen Zwecken.

Der RGRE hatte das gegenteilige Problem, denn er ist einer anderen „Mitgliedschaftslogik“ unterworfen. Auch wenn er hauptsächlich als Organisation der kommunalen Ebene einzuschätzen ist und von Dritten vor allem als Vertreter mittlerer und kleiner Städte verstanden wird, müssen seine Positionen für die verschiedensten subnationalen Gebietskörperschaften anschlussfähig sein. Wie dargestellt wurde, ist seine Grundstruktur deutlich durch die Governance-Form Hierarchie geprägt (wenn auch mit der Einschränkung, dass er genauso wenig wie Eurocities über „harte“ Steuerungsmechanismen verfügt) und eignet sich hervorragend zur Erarbeitung umfassender politischer Positionen von europaweitem Zuschnitt. Auf der Seite stark technisch bzw. fachspezifisch orientierten Wissens jedoch bereitet der Organisationsaufbau Probleme. Mit Blick auf den steigenden Informationsbedarf der Städte über relevante EU-Politik bietet der RGRE entsprechende Informationen über seine Homepage an, und „beliefert“ die nationalen Mitgliedsverbände, an die sich wiederum die einzelnen Städte wenden können. Informationsanfragen einzelner Kommunen bearbeitet die Geschäftsstelle nicht. Es gibt auch kein systematisches Hilfsangebot für konkrete Projektanträge. Abgesehen davon, dass dies bei letztlich über 100.000 Mitgliedern organisatorisch nicht zu leisten wäre, gilt auch für den RGRE, dass er, als Vertreter aller seiner Mitglieder, nicht in einzelnen Fällen projektorientiertes Lobbying betreiben kann.

Die Erwartungen der Mitgliedschaft an den RGRE stiegen im Zusammenhang mit der Entwicklung der EU nicht nur im Informationsbereich. Darüber hinaus wurde vom RGRE eine intensivere Vertretung seiner Mitglieder in konkreten Rechtsetzungsverfahren auf EU-Ebene gefordert. Dazu waren Beiträge notwendig, die auch in technischen Fachfragen substantielles Wissen beinhalteten. Um diesen Anforderungen zu entsprechen und seine Leistungsmöglichkeiten im Bereich der Aggregation von technischem Wissen zu steigern, ergänzte der RGRE seine eher hierarchisch aufgebaute Struktur von repräsentativ zusammengesetzten politischen Gremien durch eher netzwerkartig zusammengesetzte und vor allem fachlich orientierte Organisationsteile. Das betrifft vor allem die in der zweiten Hälfte der 1990er aufgebauten Arbeitsgruppen, aber auch die Foren (vgl. 7.6).

Außerdem verlagerte er seinen Arbeitsschwerpunkt von Paris nach Brüssel und baute im dortigen Generalsekretariat die fachlich ausgerichteten personellen Kapazitäten aus. Dadurch konnte er sein Profil in dieser Beziehung deutlich stärken und seine Möglichkeiten, auch in technischen Fragen substantieller Beiträge zu erbringen, steigern. Aber dennoch sind dem RGRE durch seinen Aufbau und die breite Mitgliedschaft bestimmte strukturelle Grenzen gesetzt, was die Aggregation detaillierten Fachwissens oder die Durchsetzung von spezifischen Interessen angeht (vgl. Abschnitt 7.8). Die europäische Ebene des RGRE hat keinen direkten Zugang zum Wissen, das in den einzelnen Städten vorhanden ist. Mitglieder im RGRE sind keine einzelnen Städte, sondern deren nationale Verbände. Diese verfügen aber nicht in allen Themenbereichen, die auf der EU-Ebene behandelt werden,

über eigene Kapazitäten - wie insbesondere der französische Fall aufgezeigt hat (siehe Abschnitt 7.4). Ferner sind die Zuständigkeiten der kommunalen Ebene in den Mitgliedsländern sehr unterschiedlich verteilt, was sich ebenfalls auf die Beteiligung der nationalen Verbände auswirkt. Häufig ist es deshalb schwierig, gerade die Arbeitsgruppen ausreichend „europäisch“ zu besetzen. Wesentlich stärker als in Eurocities sind im RGRE sprachliche Barrieren als ernstzunehmende Hürden wahrnehmbar. Zwar sind auch in Eurocities entsprechende Probleme zu bewältigen, vor allem was den Austausch auf Ebene der einzelnen Fachreferate der Städte betrifft. Aber im RGRE sind die Schwierigkeiten ungleich größer. Hierbei hilft auch der Umstand nicht, dass im RGRE bereits Angehörige der nationalen Verbände als Teilnehmer an solchen Veranstaltungen angesprochen sind. Diese haben oft ihrerseits nicht das entsprechende Personal oder die entsprechenden Kapazitäten.

Diese Probleme liegen häufig in den Mitgliedsverbänden begründet. Dem Aufbau Europa-orientierter Kapazitäten wurde oft zu spät oder nicht ausreichend Priorität eingeräumt und die entsprechenden organisatorischen Reformen verschleppt. Darüber hinaus scheut man in den nationalen Verbänden vielfach, häufig in Fehleinschätzung der eigenen Durchsetzungsfähigkeit auf EU-Ebene, dem RGRE ausreichende Ressourcen bereit zu stellen. In vielen Fällen sind die nationalen Verbände gegenwärtig dabei starke eigene Kapazitäten in dieser Beziehung aufzubauen. Damit können kurzfristig zumindest die Informationsdienstleistungen gegenüber den eigenen Mitgliedstädten aufrechterhalten werden. In Bezug auf die Lobbying-Aktivitäten ist damit langfristig jedoch nur ein vergleichsweise schlechtes Ergebnis zu erzielen, da mit auf nationaler Stufe aggregierten Gütern die Zugangspunkte der EU-Organe nur unzureichend nutzbar sind (vgl. Abschnitt 5).

8.1.3 Die Organisationen und die Einflusslogik des EU-Regelsystems

Die EU muss als demokratisches System ihre Politik letztlich auf den Willen ihrer Bürger begründen können. Insofern müssen auch spezialisierte Interessenorganisationen wie Eurocities eine gewisse Breite an Mitgliedern erreichen und sich in einem hinreichenden Maße als repräsentative Organisation darstellen, um sich Zugangsmöglichkeiten zu den EU-Organen zu sichern³⁷³. Eurocities traf vor diesem Hintergrund die Entscheidung, sich durch die 250.000-Einwohner-Grenze deutlich von mittleren und kleinen Städten abzusetzen. Für die Gruppe der Großstädte erhebt Eurocities dagegen einen allgemeinen Vertretungsanspruch und verweist explizit auf die demokratische Qualität ihrer Mitglieder. Dennoch ist die durch Eurocities bereitgestellte „Legitimation“ im Vergleich zum RGRE schwach, selbst wenn die Zustimmungswege innerhalb der Organisation direkter sind. Denn die

³⁷³ Dieses Argument nutzen die pan-europäischen Verbände auch selbst, um sich von z.B. von den nationalen Verbänden abzugrenzen. So heißt es in einem Papier der „Platform of European Associations representing Local and Regional Authorities“ (vgl. 5.1) mit Blick auf den Strukturierten Dialog: „This should be a high-level political dialogue with the participation of a restricted number of representative leaders of the *European* associations“ (PEA 2004: 3, Heraushebung vom Verfasser).

Mitgliedschaft aus vergleichsweise ressourcenstarken und großen Städten eignet sich wenig, um tatsächlich allgemeingültige Positionen abzuleiten. Allerdings ist dieser Umstand aufgrund der „Einflusslogik“ innerhalb des EU-Systems nicht so gravierend, so lange ein Mindestmaß an Repräsentativität gewährleistet ist. Für das Europäische Parlament ist die Legitimation durch Dritte generell weniger relevant als für Kommission, da ersteres als direkt gewählte Volksvertretung selbst über eine ausgezeichnete Legitimation verfügt. Und auch im Verhältnis zur EU-Kommission ist die schlechtere Qualität des Zugangsgutes „Legitimation“ kein besonders schwerwiegender Nachteil. Aufgrund ihrer Funktion im EU-System ist sie generell für die fachliche Qualität der Entwürfe zuständig, die politische Legitimation auf EU-Ebene erfolgt letztlich durch Rat und Parlament (siehe Abschnitt 5). Für die EU-Kommission und das Europäischen Parlament ist bei Beiträgen von Interessengruppen letztlich die technische Qualität das Entscheidende. Da die von Eurocities bereit gestellten Ressourcen auf europäischer Ebene aggregiert und von hoher technischer Qualität sind, lassen sich die vorhandene Zugangspunkte bei den EU-Organen also gut nutzen.

Zum Rat hat Eurocities dagegen auch durch technische Informationen kaum Zugangsmöglichkeiten. Eurocities weist nahezu keine national gegliederte Struktur auf. Damit fehlen auch die Voraussetzungen, um Güter auf nationaler Stufe zu aggregieren. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass jede Veränderung hin zu einer wichtigeren Rolle der supranationalen EU-Organen leicht die Unterstützung von Eurocities findet. Denn langfristig verbessern sich so auch die Einflussmöglichkeiten von Eurocities selbst. Eurocities hat als genuin europäische (transnationale) Organisation nicht zuletzt deshalb einen guten Zugang zu den supranationalen EU-Organen, weil seine generelle Haltung gegenüber Regelungen auf europäischer Ebene positiv ist und sogar versucht wird, „pro-aktiv“ neue Themen auf die EU-Agenda zu setzen. Insofern unterstützt Eurocities durch „positives Lobbying“ sowohl entsprechende Vorstöße der EU-Organen, wie auch die EU-Organen selbst.

Allerdings verursachte die sektorale Fragmentierung, die zur Bereitstellung des Fachwissens notwendig ist, vor allem im Bereich des politischen, auf übergeordnete Ziele gerichteten Lobbyings Schwierigkeiten. Von Außenstehenden wurde oft nicht wahrgenommen, dass bestimmte Subnetzwerke Teil von Eurocities waren und eine die gesamte Organisation einschließende Lobbying-Strategie ließ sich nicht durchsetzen. Darüber hinaus konnten die Arbeitsgruppen die notwendigen politischen, fachübergreifenden Inhalte oft nicht in einer auf EU-Ebene verwendbaren Form herausarbeiten. Durch die geschilderten Reformen wurde versucht, der (Selbst-)Isolation fachlich orientierter Organisationsteile Grenzen zu setzen und die für eine hinreichende interne Steuerungs- und Strategiefähigkeit notwendige Kohäsion der Organisation zu gewährleisten. Aus Eurocities' „Mitgliedschaftslogik“ heraus war ein derartiger „Gemeinsamkeitszwang“ allerdings nicht notwendig. Die Anforderungen nach Wissensaustausch und Kooperation, z.B. den fachspezifischen Austausch zwischen

Spezialisten aus den städtischen Verwaltungen zu koordinieren, wurden auch in fragmentierter Form weitgehend erfüllt. Es war vor allem die „Einflusslogik“, welche die Veränderungen erzwang.

Für den RGRE gehört die Vertretung der Interessen seiner Mitglieder ebenfalls zum Aufgaben-Portfolio. Auch er hat Strukturen und Verfahren entwickelt, um die hierfür notwendigen organisationsinternen Voraussetzungen zu schaffen. Im Unterschied zu Eurocities zeigt sich, dass vor allem das Zugangsgut „Wissen“ weniger spezifisch angeboten werden kann. Darüber hinaus hat er, wie dargestellt, auf fachlicher Ebene stellenweise ein strukturelles Problem, wenn die nationalen Verbände das notwendige Fachwissen selbst nicht bereitstellen können. Dies schmälert die Zugangsmöglichkeiten zu den EU-Organen mit steigender inhaltlicher Spezialisierung der Vorgänge. Dafür haben die Formulierungen des RGRE den Vorteil, bereits so weit aggregiert zu sein, dass zumindest von den subnationalen Gebietskörperschaften keine Widerstände zu erwarten sind. Der RGRE versucht seine Möglichkeiten im fachspezifischen Bereich, wie dargestellt, vor allem über die Arbeitsgruppen zu verbessern, jedoch unterliegt er hier immer dem strukturellen Problem, wesentlich mehr und heterogenere Interessen als Eurocities aggregieren zu müssen. Da EU-Kommission und Europäisches Parlament in erster Linie an „Wissen“ und erst in zweiter Linie an „Legitimation“ als Güter interessiert sind, kann er die angebotenen Zugangspunkte auf EU-Ebene im Vergleich weniger gut nutzen. Im Verhältnis zum Europäischen Parlament ist dieser Nachteil allerdings nicht sehr gravierend. Dieses benötigt für seine Entscheidungen ebenfalls sehr breit angelegte, im Plenum mehrheitsfähige Formulierungen. Insofern sind die vom RGRE angebotenen Positionen in der Regel von ausreichender inhaltlicher Substanz.

Gegenüber dem Rat erweist sich die Zusammensetzung des RGRE aus den nationalen Verbänden als Stärke. Die Zugangspunkte beim Rat kann er wesentlich besser nutzen, da er durch seine Mitgliedsverbände über hervorragende Möglichkeiten verfügt, auf nationaler Stufe aggregierte Güter anzubieten. Die RGRE-Geschäftsstelle hat bereits erste Maßnahmen durchgeführt, um auf den Rat gezielte, von Brüssel koordinierte und den nationalen Verbänden unterstützte Lobbying-Maßnahmen durchzuführen. Dadurch lässt sich die Wirkung der einzelnen nationalen Maßnahmen deutlich erhöhen.

Letztlich beeinflusst auch die generelle Position des RGRE seine Beziehung zu den Organen. Wie geschildert verhält sich der RGRE gegenüber Neuregelungen auf EU-Ebene oft konservativ bis ablehnend. In der Regel bewertet er entsprechende Politik-Vorschläge als zu weitgehend und er versucht die Eingriffstiefe von Regelungen zu verringern bzw. diese ganz zu verhindern. Dieses „negative Lobbying“ schränkt seine Möglichkeiten ein, „gute“ Verbindungen zu Organisationen aufzubauen, die eine derartige Politik betreiben.

Die Basis der Legitimation, die der RGRE mit seiner Unterstützung transportieren kann, ist wesentlich breiter als die von Eurocities. Hierauf beruht die Stärke des RGRE als Lobbying-Organisation. Entsprechend ist er auch vor allem in Bereichen erfolgreich, in denen langfristig an übergeordneten politischen Zielen gearbeitet werden kann, wie am Beispiel der „Charta der Gemeindefreiheiten“ aufgezeigt wurde (siehe Abschnitt 7.1). Hierzu gehören - mit Blick auf die EU - auch Themen wie das Subsidiaritätsprinzip und die Rolle des AdR. In diesen Bereichen ist der Umstand, dass die Agenda des RGRE in einzelnen Fachthematiken nicht so klar sortiert ist wie die von Eurocities, kein großer Nachteil. Vielmehr kommt es darauf an, breite, ebenenübergreifende Lobbying-Maßnahmen über einen langen Zeitraum und in verschiedenen politischen Arenen aufrecht zu erhalten, wozu der RGRE aufgrund seiner breitgefächerten Mitgliedschaft wesentlich besser in der Lage ist als Eurocities.

Da auf EU-Ebene Informationen mit technischem Inhalt insgesamt bevorzugt werden, sind Organisationen, welche die entsprechenden Ressourcen anbieten, im europäischen Politikprozess vergleichsweise durchsetzungsfähig. Vor allem mit Eurocities zeigt sich hier ein neuer Typus von Interessenorganisation, der sich sehr gut auf die Anforderungen der EU-Ebene im Allgemeinen und der EU-Kommission im Besonderen spezialisiert hat: Die Organisation ist als transeuropäisches Netzwerk aufgebaut, in dem die Städte direkt und unabhängig von nationalen Zusammenhängen Mitglied sind. Eine ähnliche Idee war in der Gründungsphase des RGRE diskutiert worden. Allerdings konnten sich national definierte, aber pan-europäisch orientierte Suborganisationen bis auf wenige Ausnahmen nicht etablieren. Die Gründe hierfür wurden dargelegt.

Die Entwicklung von Eurocities lässt sich damit erklären, dass die traditionellen Verbände, am nationalstaatlichen Rahmen ausgerichtet, den aus der Europäischen Integration und der Europäisierung folgenden konkreten Anforderungen und Problemen nicht mehr gerecht wurden und die Städte mit dieser neuen Organisation Defizite ausglich, die ihre traditionellen Verbindungen und Verbände gegenüber der EU-Ebene aufwiesen. Mit der Eurocities-Gründung Ende der 1980er/Anfang der 1990er vollzog sich also eine Entwicklung, für welche die Zeit in den 1950ern offensichtlich noch nicht reif war. Die netzwerkartige Struktur, vor allem aber die direkte Mitgliedschaft der Städte und die damit verbundene Möglichkeit, schnelle und auch im Detail zielgerichtete Interventionen im EU-Politikprozess zu leisten, verschaffen in einem System, in dem vor allem über den Informationstransport Einfluss gewonnen werden kann, deutliche Vorteile. Die kurze, aber sehr erfolgreiche Entwicklung von Eurocities zeigt dies eindrücklich. Und auch die EU-Kommission bestätigt, dass in den letzten Jahren vor allem Organisationen an Bedeutung gewonnen haben, die sich auf ausgewählte Bereiche konzentrieren: „Das ist ein Lehrstück, das man über die letzten Jahre gesehen hat: Dass die Organisationen, die verschiedene Interessen vertreten,

sich sichtlich schwer getan haben. Demgegenüber haben Organisationen mit nur einem Interesse an Bedeutung gewonnen. Dazu gehört sicherlich Eurocities“ (I_EUK 2005: 43).

Die Beobachtungen, die hier auf Ebene der lokalen Gebietskörperschaften geschildert wurden, lassen sich durchaus mit den Entwicklungen in anderen Bereichen gesellschaftlicher Organisation vergleichen. Beispiele findet man u.a. im Transportbereich, in dem Piloten und Lokomotivführer, oder im Gesundheitsbereich, in dem die Ärzte Privilegien für sich beanspruchen. Eröffnet sich die Möglichkeit, eigene Interessen besser mit einer kleinen Gruppe als mit einer umfassenden Organisation zu vertreten, wird es in pluralistischen Gesellschaften zur Herausbildung entsprechender Organisationen kommen. Dass auch Eurocities mit derartigen Dynamiken umgehen muss, zeigt die Geschichte des Subnetzwerkes Telecities, das sich innerhalb von Eurocities bereits zu einer „neuen“, thematisch definierten Organisation zu entwickeln begann. Je größer die Mitgliedschaft von Eurocities wird, umso deutlicher steigt das Risiko, dass eine Gruppe innerhalb der Mitgliedschaft spezifische Interessen entwickelt und sich abspaltet, wobei polyzentrische Netzwerkstrukturen derartige Prozesse noch beschleunigen können - ob Eurocities mit der reformierten Organisationsstruktur derartige Tendenzen in Zukunft verhindern kann, bleibt abzuwarten.

Die Governance-Form Netzwerk ist für die Durchsetzungsfähigkeit einer Organisation im EU-Regelsystem offensichtlich nicht optimal. Lobbying-Organisation müssen in der Lage sein, über konkrete Einzelinteressen hinausgehende politische Inhalte in einer Qualität und Form zu aggregieren, die den Ansprüchen der EU-Organe genügen. Darüber hinaus sollten alle Organisationsteile in die gleichen Strategien und Vorhaben eingebunden, sowie ein geschlosseneres Bild nach außen vermittelt werden. Um innerhalb des EU-Regelsystems nach außen erfolgreich agieren zu können, sind auch in flexiblen, inhaltlich orientierten Netzwerkorganisationen in einem hinreichenden Maß hierarchisch geprägte Strukturen notwendig.

Vergleicht man die beiden Organisationen vor ihren jüngsten Strukturreformen, also Eurocities mit starken Subnetzwerken einerseits und den RGRE ohne Foren und Arbeitsgruppen andererseits, so waren die Unterschiede zwischen beiden wesentlich größer, als es gegenwärtig noch der Fall ist. Darüber hinaus ist auffällig, dass sich die neuen Organisationsteile in der Funktionszuschreibung und Namensgebung oft sehr ähneln. Dies ist zum einen und wie bereits erwähnt derselben „Einflusslogik“ geschuldet, der beide unterliegen. Außerdem haben die beiden Organisationen eine Mitgliedschaft, die sich zumindest in Hinblick auf die europäischen Städte stark überlappt und beide bewegen sich im selben Umfeld bzw. in derselben „Lobbying-Branche“. Es kann davon ausgegangen werden, dass die beiden Organisationen von einander lernen und erfolgreiche Verfahren im Sinne eines „institutionellen Isomorphismus“ (siehe Walgenbach 2002: 333f) übernehmen. Vor allem

Eurocities entwickelt, z.B. mit dem parlamentarischen Abend, den es einmal jährlich mit Europaparlamentariern organisiert (vgl. Abschnitt 6.8), sehr innovative Methoden, die auch außerhalb der „Szene“ der subnationalen Gebietskörperschaften als „gutes“ Lobbying wahrgenommen werden. Hier bieten sich vor allem aus organisationssoziologischer Perspektive interessante Möglichkeiten, derartige Wissens-Transfers zwischen lernenden Organisationen im Rahmen des EU-Mehrebenensystems zu untersuchen.

Dass dieser Wissens-Transfer allerdings langfristig zur Entwicklung einer „one voice position“ oder gar Organisationsfusionen führt, ist vor den hier gezeigten Ergebnissen nicht wahrscheinlich. Zwar werden Kooperationen dort durchgeführt, wo sich die Interessen der beiden Organisationen überschneiden, also vor allem in der Auseinandersetzung (in der Vertikalen) mit den anderen Ebenen in der EU. Das Beispiel der gemeinsamen „Platform of European Associations“, in der (unter anderen) sowohl Eurocities als auch der RGRE vertreten sind, wurde mehrfach erwähnt. Aber letzten Endes besteht Eurocities aus Mitgliedern, die sich absichtsvoll von der Masse der kommunalen Gebietskörperschaften und ihren herkömmlichen Verbänden abgegrenzt haben. Beide Organisationen, sowohl RGRE als auch Eurocities sind sich, allen Beteuerungen über gute Kontakte und ähnliche Ziele zum Trotz, dieses Verhältnisses sehr bewusst, das in den Städten selbst sehr viel deutlicher zur Sprache kommt als in den EU-Organen oder den Organisationen. Damit ist letzten Endes auch den Bemühungen zur Schaffung einer primärrechtlichen Verankerung der Mitspracherechte der Städte, z.B. im Sinne einer Städtékammer im AdR (vgl. Abschnitt 4.2), außerhalb der Theorie ein vorläufiges Ende gesetzt. Denn allgemeine politische Standpunkte kann der Ausschuss der Regionen bereits jetzt formulieren und zur Vertretung spezieller Interessen sind die Verbände aus Sicht der Städte besser geeignet. Der Umstand, dass spezifisches Fachwissen letztlich das durchsetzungsfähigste Zugangsgut im EU-System darstellt, lässt für die Zukunft im Feld der Verbände subnationaler Gebietskörperschaften eher eine weitere Pluralisierung erwarten, als große Fusionen.

8.1.4 Die Organisationen und ihr Beitrag zur Effizienz, Effektivität und Legitimation des EU-Mehrebenensystems und der EU-Politik

Wie gezeigt wurde, können die beiden Organisationen aufgrund ihrer Strukturen und Verfahren substanzielle Beiträge zur Effizienz, Effektivität und Legitimation von EU-Politik leisten. Die immer engeren Kontakte im Rahmen der Kohäsionspolitik wurden erläutert und gezeigt, wo sich Zugangspunkte auf EU-Ebene bieten, die von den Städten mit entsprechender Vorbereitung genutzt werden können. Darüber hinaus wurde die zunehmende Formalisierung des Austausches dargestellt. Die Verbindungen, die sich gegenwärtig zwischen EU-Ebene und den Organisationen der Städte zeigen, sind noch vergleichsweise jung. Sowohl der Strukturierte Dialog (Abschnitt 5.1.1) wie auch die Intergroup (Abschnitt 5.3.2) haben noch keine hinreichend lange Geschichte, um ihre Wirkungen systematisch zu analysieren,

selbst wenn sie einer Datenerfassung zugänglich wären. Dennoch konnten mit dem in Abschnitt 2 entwickelten Analyseinstrument Ergebnisse herausgearbeitet werden, die einen Beitrag der Städte zur Effizienz, Effektivität und Legitimation von EU-Politik nicht nur generell plausibel machen, sondern darüber hinaus erklären, unter welchen organisatorischen Voraussetzungen die vorhandenen Zugangspunkte nutzbar sind.

Die Städte können, vermittelt über ihre Verbände, dazu beitragen, dass EU-Politik die richtigen Probleme adressiert und alternative Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. Die Standpunkte, die sie in politischen Diskussionen vertreten, sind letztlich direkt auf die EU-Bürger zurückzuführen, wenn auch gefiltert durch die lokalen Wahlsysteme und die Eigeninteressen der verschiedenen Organisationen, die an ihrer Aggregation beteiligt sind. Dennoch können sie zur direkten Legitimation der EU - sowohl ihrer Organe als auch ihrer Politik - besser beitragen, als dies Vertretern von Akteuren ohne demokratischem Mandat möglich ist. Ferner können sie auch Umsetzungszusagen geben, um bestimmte politische Alternativen zu fördern und entsprechende Fördermaßnahmen unternehmen. Allerdings müssen die Organisationen auf ihre Unabhängigkeit gegenüber der EU achten. Eine zu enge Kopplung an die EU-Organe, insbesondere wenn dies mit einem Finanzmittelzufluss verbunden ist, stellt die unabhängige Vertretung der Mitgliederinteressen in Frage und bedroht damit eine der notwendigen Geschäftsgrundlagen der (Interessen-) Organisationen.

Den Verbänden der Städte stehen keine „harten Steuerungsmittel“ zur Verfügung, was ihre Verlässlichkeit und Durchsetzungsfähigkeit mit Blick auf das Zugangsgut „Umsetzung“ aus Sicht der EU-Organe deutlich eingrenzt. Gleichzeitig ist die Einbindung der Städte in die EU-Politik über „weiche“ Steuerungsinstrumente noch relativ unerprobt³⁷⁴. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine engere Einbindung der Organisationen – und ihrer Mitglieder - in den Entwurf von EU-Programmen und -Projekten und deren konkreter Durchführung vor Ort noch viel Potenzial für zukünftige Entwicklungen aufweist. Einige Beispiele für derartige Projekte wurden anhand der EU-Kohäsionspolitik aufgezeigt. Möglichkeiten, wie zum Beispiel die so genannten „tripartite contracts“³⁷⁵ (in diesem Falle zwischen Stadt, Mitgliedstaat und EU), beginnen gerade erst sich zu entwickeln³⁷⁶.

Dass sich mehrere Organisationen darauf berufen, die Interessen der Städte zu vertreten, ist zumindest in Hinblick auf den Beitrag zur Effizienz theoretisch kein Problem³⁷⁷. Die höhere technische Qualität des spezifischen Wissens, das spezialisierte Organisationen anbieten

³⁷⁴ Eurocities unterstützte zum Beispiel das Programm Urban stark (siehe Abschnitt 3.4.2.3) und hatte entsprechende Arbeitsgruppen. Ein anderes Beispiel ist die Beteiligung des RGRE am Städtepartnerschaftsprogramm der EU (siehe Abschnitt 7.1).

³⁷⁵ Auf Deutsch „dreiseitige Verwaltungsvereinbarungen“ genannt (vgl. EU-K 2001: 17).

³⁷⁶ Allerdings scheiterte die systematische Einführung von „tripartite contracts“ auch für die Förderperiode von 2007 bis 2013 am Widerstand der nationalstaatlichen Ebene.

³⁷⁷ Auf praktischer Ebene können sich allerdings durchaus Probleme ergeben, wenn bei einschlägigen Konferenzen nur eine begrenzte Anzahl von Sitzplätzen verfügbar ist.

können, sollte der Effizienz von Politik förderlich sein. Darüber hinaus werden Probleme früher wahrgenommen und eine größere Anzahl möglicher Handlungsalternativen präsentiert. Aber aus demokratietheoretischen Gesichtspunkten, also mit Blick auf Effektivität und Legitimation, bringen auf Einzelinteressen spezialisierte Organisationen Probleme mit sich. Verbände wie Eurocities, und dies gilt auch für andere Städtenetzwerke³⁷⁸, bestehen aus „Trendsettern“. Blickt man auf die Karte der Mitgliederverteilung von Eurocities (Schaubild 8), so ist augenfällig, dass sich hier starke, innovative und leistungsfähige Großstädte versammeln, die größtenteils in den dynamischsten Wirtschaftsregionen der EU liegen. Die Eurocities-Gründungsmitglieder haben sich bereits in den 1980ern als „economic centres of growth“ bezeichnet (siehe Abschnitt 6.1), eine Formulierung, die mittlerweile auch in den Sprachgebrauch der EU-Organe übernommen wurde (z. B. EU 2006a).

Die Tatsache, dass sich derartige Organisationen als besonders artikulationsfähig und einflussreich auf EU-Ebene zeigen, ist aufgrund Erkenntnisse aus der Verbände- und Pluralismusforschung sowie den entsprechenden Untersuchungen des EU-Systems nicht überraschend. Wenn innovative, ressourcenstarke Akteure, die über das notwendige Wissen und politische Interesse verfügen, in einer gegebenen Gruppe vorhanden sind, werden diese sich unabhängig von traditionellen Bezügen organisieren, sollten sich ihre Interessen so besser durchsetzen lassen.

Die Rolle von national orientierten Interessengruppen wird in dem Maße geringer, wie die EU an Bedeutung gewinnt. Die beschriebene Dynamik wird langfristig auch die politischen Parteien, neben den Interessenverbänden die zweite Gruppe der intermediären Organisationen (hierzu Abschnitt 2.4.2), erfassen. Beispielsweise gibt es bereits erste Partei-Neugründungen, die explizit europäische Politikziele, unabhängig von nationalstaatlichen Zusammenhängen, verfolgen³⁷⁹. Und unter den etablierteren Parteien haben sich die Grünen bereits mit einem gesamteuropäischen Wahlkampfkonzept hervorgetan.

Wie alle gesellschaftlichen Interessen in gleichwertiger und gleichberechtigter Weise in die Entstehung politischer Entscheidungen integriert werden können, ist eine der großen Herausforderungen für demokratische Systeme, mithin auch für das EU-System. Der einseitige Einbezug spezifischer Interessen(-gruppen) birgt das Risiko, dass die Allgemeinwohlorientierung der Politik in Gefahr gerät. Im Falle der Beteiligung von Städten muss noch deutlicher als bei anderen Akteuren auf mögliche Partikularinteressen geachtet werden. Denn die Städte fordern für sich als Teil der staatlichen Systeme und mit Verweis auf ihre demokratische Verfasstheit weitergehende Rechte ein, als dies andere Interessengruppen formulieren. Dennoch vertreten auch sie bestimmte, urban geprägte Interessen. Zum Beispiel wird von Vertretern der Städte durchaus und deutlich formuliert, Investitionen

³⁷⁸ Für europäische Städtenetzwerke im Bereich des Klimaschutz siehe Kern et al. 2005: 36, 95.

³⁷⁹ Ein Beispiel hierfür ist die Partei „Newropeans“, die sich selbst als „transeuropäisches politisches Projekt“ bezeichnet (Zitat aus <<http://www.neweuropeans.eu>>, 07.07.07).

bevorzugt in ökonomische Wachstumszentren zu leiten, um dort schon vorhandene Potenziale und Dynamiken zu verstärken. So sei letztlich für die EU insgesamt ein „Mehr“ an gesellschaftlicher Wohlfahrt zu erreichen, als wenn das Geld in weniger entwickelten Randgebieten „verpufft“. Bei Forderungen dieses Zuschnitts gerät jedoch leicht die Gesamtbevölkerung der EU aus dem Blickpunkt. Der einseitige Einbezug einer Organisation wie Eurocities kann den Abstand zwischen Städten, die sich bereits sehr gut auf europäischer Ebene bewegen, und solchen, die es aus politischen oder ökonomischen Gründen (noch) nicht können, verstärken, von Regionen ohne städtische Gebiete ganz zu schweigen. Es ist eine der vordringlichen Aufgaben der EU-Organe, angesichts dieser Tendenzen zur Partikularisierung und professionellen Vertretung von Einzelinteressen die hinreichende Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Interessen zu sichern, wie weiter unten noch einmal aufgegriffen wird.

Neben diesem Problem, das durch die Ausdifferenzierung der europäischen Verbandslandschaft im Allgemeinen und die der subnationalen Gebietskörperschaften im Besonderen entsteht, gibt es aus Sicht der EU jedoch noch positive Entwicklungen, die über die bereits erwähnten möglichen Zugewinne an Effizienz, Effektivität und Legitimation hinausgehen. Denn mit der immer deutlicheren Ausrichtung traditioneller pan-europäischer Verbände wie dem RGRE auf die EU, aber vor allem mit der Entstehung eines neuen Typus von Organisation, dessen Funktionen hauptsächlich auf die EU ausgerichtet sind, entwickelt auch die EU selbst eine neue Qualität als politisches System sui generis. Mit diesen Entwicklungen geht langfristig auch der Aufbau von europaweiten politischen Diskursarenen und Massenmedien einher. Der RGRE, aber in viel stärkerem Maße Eurocities, stellen auf Ebene der Städte bereits beides: Sie bilden einen Rahmen, in dem Themen nationalstaatsunabhängig und europaweit diskutiert werden. Außerdem zirkulieren in den Organisationen europaweit vertriebene Informationsbroschüren und Rundbriefe, die ausschließlich europäische und zum Hauptteil auch noch konkret auf EU-Politik bezogene Themen beinhalten. Nicht zuletzt bilden ihre Konferenzen und Hauptversammlungen Diskursarenen, in denen „europäisch“ diskutiert wird.

Nachdem in diesem Abschnitt vor allem die Ergebnisse in Hinblick auf die beiden Lobbying-Organisationen herausgestrichen wurden, widmet sich der nächste Abschnitt vor allem den Schlussfolgerungen, welche die vorliegende Untersuchung für die Städte der EU im Speziellen und für die EU im Allgemeinen zulässt.

8.2 Die Handlungsmöglichkeiten von Städten im EU-Mehrebenen-system: Schlussfolgerungen

Wie in der Einleitung dargestellt wurde, diene diese Arbeit in erster Linie zur Prüfung der These, dass die Beteiligung der europäischen Städte an den Politikprozessen auf Ebene der EU zur Effizienz, Effektivität und Legitimation der EU-Politik beiträgt. Im folgenden Abschnitt werden die einzelnen Arbeitsschritte noch einmal mit Blick auf die These zusammengefasst. Neben den Ergebnissen sollen hierbei auch einige Anknüpfungspunkte für die weitere wissenschaftliche Untersuchung der Rolle von Städten in der EU im Speziellen, sowie für das Mehrebenensystem im Allgemeinen aufgezeigt werden.

8.2.1 Städte im EU-Mehrebenensystem: Zwischen Government und Governance

In Abschnitt 3.1 wurde herausgearbeitet, dass die EU, wenn auch kein „echter“ Staat, so doch ein politisch-administratives Mehrebenensystem mit staatsähnlichen Funktionen ist. Wie die Städte in dieses Regelsystem eingebunden sind, ließ sich anhand der in Abschnitt 2.3 erläuterten Governance-Formen beschreiben. Bei der Untersuchung der EU-Wettbewerbspolitik in Abschnitt 3.4.1 stellte sich die Governance-Form Hierarchie als dominant heraus: Die EU-Ebene erlässt Rechtsakte, die von den nachfolgenden Ebenen umgesetzt werden müssen und unmittelbar und tief in deren Handlungsmöglichkeiten eingreifen. Fehlverhalten der nachrangigen Ebenen kann durch Sanktionen geahndet werden.

Im Bereich der europäischen Kohäsionspolitik ist das EU-Mehrebenensystem jedoch wesentlich stärker durch netzwerkartige Governance-Formen und „weiche“ Steuerungsinstrumente geprägt (hierzu Abschnitt 3.4.2). Sie bildete auch den Rahmen, in dem sich erste informelle Kontakte und erste direkte Verbindungen zwischen Städten und den EU-Organen, allen voran mit der EU-Kommission, etablierten. Denn die so genannte Regelförderung im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik entwickelte sich zu immer kleinteiligeren Zielgebieten hin und thematisch deutlich zu Gunsten urbaner Gebiete. Darüber hinaus entwickelte die EU noch Sonderprogramme, die direkt und ausschließlich die Städte adressierten. Spätestens mit dem Urban-Programm Mitte der 1990er schaffte die EU (-Kommission) eine Grundlage, auf der sich in systematischer Weise ein direkter Austausch zwischen ihren Organen mit den europäischen Städten entwickeln konnte. Die Sonderprogramme steigerten, zusätzlich zu den „stadtfreundlichen“ Entwicklungen in der Regelförderung, die Handlungsmöglichkeiten der Städte in der EU deutlich. Darüber hinaus lassen sich hier deutliche Elemente der Governance-Form Wettbewerb finden, zum Beispiel wenn sich europäische Städte in Konkurrenz zueinander um Fördergelder bewerben müssen. Durch die mit der Lissabon-

Strategie verbunden Entwicklungen wurden und werden derartige wettbewerbliche Elemente noch weiter gestärkt.

Während im föderalistischen Deutschland eine eigenständige politische Aktivität der Städte in der Kohäsionspolitik durch die starke Position der Bundesländer behindert wurde, lernten vor allem die englischen Städte früher und schneller, wie die eigenen Handlungsmöglichkeiten durch Aktivitäten an der nationalstaatlichen Ebene vorbei ausgeweitet werden konnten (vgl. 3.4.2). Nach den Erfahrungen unter Thatcher war die EU-Kohäsionspolitik nicht nur ein Mittel, um unabhängig vom Zentralstaat an finanzielle Mittel zu kommen. Langfristig bedeutender ist nach meiner Einschätzung der Punkt, dass die Städte Entscheidungsspielräume für selbstentwickelte Projekte und eigenständige politische Maßnahmen gewinnen konnten und sich selbst als politische Akteure wahrnahmen. Die gleichzeitig in vielen zentralistischen Staaten Europas beobachtbaren Föderalisierungstendenzen, in den hier beschriebenen Fällen die englische „devolution“ und die französische „déconcentration“, trugen ebenfalls dazu bei, dass Städte in den betreffenden Staaten eigene Initiativen entwickeln konnten. Die einzelnen Entwicklungen auf den unterschiedlichen Ebenen der EU stärken sich gegenseitig.

Nicht zuletzt mit Blick auf diese beiden Länder begannen auch einzelne deutsche Städte vermehrt, eigene Entscheidungskompetenzen bei Projekten im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik einzufordern. Zusätzlich zum englischen Vorbild trugen auch in Deutschland spezifische urbane, mit Länderinteressen unvereinbare Problemlagen und die direkte Ansprache durch die EU-Förderprogramme zur Europäisierung der Städte bei³⁸⁰. Gestärkt wird das politische „Selbstbewusstsein“ der Städte auch durch die Wiederentdeckung der eigenen, langen Geschichte, in der z.B. als freie Reichs-, Bischofs- oder Hansestädte bereits vor Jahrhunderten eigenständig politische Ziele verfolgt wurden.

Auch der zunehmende Wettbewerb auf horizontaler Ebene, d.h. mit anderen Städten, verstärkte die Forderungen der Städte nach eigenständigen Handlungsmöglichkeiten. Dieser Wettbewerb wird bereits durch die Entwicklung des EU-Binnenmarktes verstärkt, der zusätzlich zur eigenen Dynamik auch noch Auswirkungen der Globalisierung forciert und tritt immer deutlicher neben die Auseinandersetzungen in der Vertikalen, also mit den übergeordneten Ebenen. Die EU fördert diese Konkurrenz durch Ausschreibungen (z.B. im Rahmen

³⁸⁰ Dass die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 GG keine große Rolle gespielt haben kann, legen zumindest die in Abschnitt 6.3.2 und 7.4.1 gezeigten Ergebnisse nahe. Weder in den Zusammenhängen von Eurocities, noch in jenen des RGRE zeigen sich die deutschen Städte als besonders „Europa-aktiv“, vielmehr ist das Gegenteil festzustellen. Es bietet sich die These an, dass gerade wegen des vermeintlichen Schutzes durch Art. 28 GG nicht rechtzeitig realisiert wurde, welche Bedeutung und auch welche Potenziale sich für die Städte im Speziellen und die lokale Ebene im Allgemeinen in einem „offenen“ Mehrebenensystem bieten. Zum anderen könnte eine nähere Untersuchung der finanziellen Gegebenheiten klärend sein. Ganz anders als in Frankreich oder Großbritannien stellte für die befragten Vertreter deutscher Städte, unabhängig von deren Größe, der Eurocities-Mitgliedsbeitrag von 13.000 Euro eine ernste und (im Rat) diskussionswürdige Summe dar (hierzu 6.4).

des Förderprogramms Urban) oder Wettbewerbe (z.B. um den Titel Kulturhauptstadt Europas). Wenn eine Stadt einen durchsetzungsfähigen Antrag formulieren will, müssen ihr die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen zur Verfügung stehen, unabhängig davon, ob das die Auseinandersetzung mit der regionalen, der nationalen oder auch der EU-Ebene nach sich zieht. Ferner müssen die Städte im EU-Binnenmarkt und darüber hinaus als attraktiver, handlungsfähiger Standort für Unternehmen, Wissenschaft und Kultur wahrgenommen werden³⁸¹, was ebenfalls ein hinreichendes Maß an selbstständigen Gestaltungsmöglichkeiten erfordert.

Die Wirkung der EU auf die Handlungsmöglichkeiten der Städte ist also durchaus ambivalent. Es gibt sowohl Politiken, welche die Handlungsfreiräume der europäischen Städte beschneiden, als auch solche, die ihnen neue Möglichkeiten eröffnen. Wie die durch die Entwicklung der EU verursachten Veränderungen eingeschätzt werden, ist sehr stark vom nationalen Kontext und den Kompetenzen abhängig, welche die Städte im Herkunftsland genießen. Die Städte aus Frankreich und Großbritannien, deren Nationalstaaten zentralistische Organisationsprinzipien zu Grunde liegen, stellen deutlicher als die deutschen Städte eine Erweiterung der eigenen Möglichkeiten fest.

Ein weiteres Ergebnis ist, dass die EU „Stadtpolitik“ betreibt, auch wenn sie offiziell nicht so genannt werden darf, weil dazu keine primärrechtliche Kompetenz vorliegt. Formulierungen, welche die Städte implizit adressieren oder sogar explizit auf die Städte gezielte Maßnahmen finden sich in zahlreichen Politikfeldern bzw. einzelnen EU-Politiken und den entsprechenden EU-Rechtsakten. Die Wettbewerbs- und Kohäsionspolitik wurden eingehend erläutert (vgl. vor allem Abschnitt 3.4.2.2 und 4.4.2.3). Unter diesem Aspekt Bereiche wie Transport und Verkehr, Energieversorgung, Umwelt, Kultur-, Sozial- oder Zuwanderungspolitik zu untersuchen, brächte sicherlich ähnliche empirische Ergebnisse zu Tage. Vor diesem Hintergrund ist die Feststellung, die EU mache keine Stadtpolitik, allenfalls noch auf formaljuristischer Ebene haltbar. Die Städte und insbesondere Eurocities weisen gerade in diesem Zusammenhang darauf hin, dass man auf EU-Ebene ein integratives Gesamtkonzept entwickeln sollte, um die verschiedenen sektoralen Regelungen in einen kohärenten Ansatz zu fassen. Die einzelnen (Stadt-)Politikfragmente beeinflussen sich in ihren Auswirkungen bei der Umsetzung in den Städten gegenseitig oft negativ, zum Beispiel wenn Projekte im Bereich der Wirtschaftsförderung/Kohäsionspolitik mit Vorgaben im Umweltschutz kollidieren. Bereits dadurch wären – zumindest aus Sicht der Städte - ohne zusätzliche tiefere Eingriffe, Effizienz- und Effektivitätsgewinne realisierbar. Das dies auch von anderen Akteuren so gesehen wird, zeigen Strategischer Dialog und die Intergroup Urban and Housing (siehe Abschnitt 5.1.1 und 5.3.2).

³⁸¹ Vgl. den Abschnitt „the fading charm of European Cities“ in (Castells 1996: 431).

In Abschnitt 4 habe ich untersucht, inwieweit den europäischen Städten als unterster Ebene des EU „governmental system“ formale Wege offen stehen, sich auf EU-Ebene unabhängig von anderen Ebenen am EU-Politikprozess bzw. „policy-making“ zu beteiligen. Hier gibt es im „Nizza-System“ wie auch im „Lissabon-System“, so letzteres je in Kraft tritt, zwei Möglichkeiten:

Zum einen die Vertretung über den herkömmlichen „(Um)-Weg“ der nationalstaatlichen Hierarchie, d.h. die Vertretung durch die regionale und/oder die nationalen Ebenen. Hierzu wurden in Abschnitt 4.1 drei Länderfallstudien durchgeführt, die mit Deutschland, Frankreich und Großbritannien je ein Land aus einer der drei Gruppen enthielt, nach denen Hesse/ Sharpe ihre einflussreiche Einteilung von „local political systems“ vorgenommen hatten. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die für diese drei Länder getroffenen Aussagen von relativ hoher Allgemeingültigkeit sind und auch für die anderen Mitgliedstaaten der EU gelten. Im Ergebnis zeigte sich, dass in allen drei Ländern die Städte keinerlei formale Zugangsmöglichkeiten zu Entscheidungen auf EU-Ebene haben. Im Föderalstaat Deutschland werden die Städte zwar nicht vom Bund, sondern von den Ländern vertreten. Im Ergebnis jedoch ergeben sich hieraus keine besseren Zugangsmöglichkeiten zur EU-Ebene. Im Gegenteil: Bei divergierenden Interessen werden die deutschen Städte schon auf Landesebene „blockiert“, bestimmte Anliegen erreichen nicht einmal die nationalstaatliche Ebene. Aber auch die Untersuchung der zentralstaatlichen Staaten brachte aus Sicht der Städte keine substanziell besseren Einflussmöglichkeiten zutage. Besonders eindrücklich wurde das vom englischen Beispiel illustriert. Dort hatte Thatcher in den 1980ern sechs („labour“-dominierte) Stadtregierungen, die eigenständige politische Ziele verfolgten, kurzerhand abgeschafft und die folgenden nationalen Regierungen haben an der Machtverteilung aus Sicht der englischen Städte wenig verändert.

Zum anderen habe ich in Abschnitt 4.2 analysiert, inwieweit der Ausschuss der Regionen den Städten die Möglichkeit eröffnet, eigene Interessen „direkt“ auf EU-Ebene zu vertreten. Aus Sicht der Städte zeigt der AdR, so wichtig er als formale Anerkennung der subnationalen Ebenen in der EU und der Verpflichtung ihrer Politik zur Subsidiarität ist, einige gravierende Defizite. Der AdR hat kein Veto-Recht, sondern dient nur als beratendes Organ. Dies wird allerdings von den Städten nicht als entscheidendes Moment gesehen. Wichtiger sind zwei andere Punkte: Zum einen ist er in seinen Funktionen hauptsächlich auf eine relative späte Phase des EU-Politikprozesses beschränkt, nämlich jene der legislativen Entscheidung (vgl. Abschnitt 4.2 und 5.1). Zu diesem Zeitpunkt können substanzielle Veränderungen oder gar neue Inhalte nur sehr selten in die Entwürfe eingebracht werden. Darüber hinaus wird er durch seine Zusammensetzung von der regionalen Ebene dominiert. Dies illustrierte der deutsche Fall besonders eindrücklich (vgl. 4.2.4.1). Von den Vertretern der Städte wurde

noch ein weiterer Kritikpunkt angebracht: Der AdR trifft seine Entscheidungen in zunehmendem Maße mit Mehrheiten, die sich entlang politischer Konfliktlinien ausbilden. Seine Positionen sind dementsprechend formuliert und tragen aus Sicht der Städte in der Tendenz immer weniger zur fachlichen Qualität der EU-Politik bei. Stattdessen bilden sie bereits jene Prozesse der politischen Mehrheitsbildung ab, die dann im Europäischen Parlament noch einmal wiederholt werden³⁸². Aus diesen Gründen bewerten die Vertreter der Städte dieses Gremium als immer weniger geeignet, um tatsächlich lösungsorientierte Inhalte zu transportieren.

Die bislang erläuterten Ergebnisse zeigten, dass die Städte als unterste Ebene des Staatsaufbaus im EU-Mehrebenensystem zwar in vielen Bereichen direkt von EU-Politik betroffen waren. Eine adäquate Beteiligung an den EU-Politikprozessen aber war in keinem der untersuchten Länder gegeben, mit den entsprechenden negativen Implikationen sowohl aus Sicht der Städte als auch aus Sicht der EU-Ebene. Daraus folgte die Frage, ob sich die Städte durch informelle Maßnahmen, also Lobbying, einen besseren Zugang zum EU-Politikprozess verschaffen können. Um diese Frage beantworten zu können, musste jedoch erst der konzeptionelle Rahmen der Arbeit erweitert werden.

8.2.2 Städte als Lobbyisten im politischen Regelsystem der EU

Das theoretische Konzept, dass die Analyse der formalen Einbindung der Städte in die EU ermöglichte, bot zur Erfassung informeller Beziehungen nur unzureichende Instrumente. Wie in Abschnitt 2 erläutert, konnte durch die Verbindung von akteurzentriertem Institutionalismus und Mehrebenen-Ansatz zwar die Annahme begründet werden, dass Städte durch die Interdependenzen im Mehrebenensystem die Möglichkeit bekommen, sich als Akteure im EU-Politikprozess zu beteiligen. Eine genauere Untersuchung der informellen Prozesse zwischen EU und den Städten war aber nicht möglich. Vor allem in Hinblick auf die Forschungsfrage, welche Einflussmöglichkeiten die EU-Organe informellen Kontakten bieten, mussten die genannten Ansätze ergänzt werden. Zur Operationalisierung dieser Fragen integrierte ich die Theorie der Zugangsgüter in das hier verwendete Forschungsdesign. Sie ermöglicht es, auf Basis von Annahmen der Tausch- und „ressource dependence“-Theorie (vgl. Abschnitt 2.4 und 2.5), die Beziehung zwischen Städten und EU-Ebene als Tauschbeziehung zu konstruieren und macht sie so einer Analyse zugänglich. Die „ressource dependence“-Theorie geht davon aus, dass Organisationen nicht alle Güter, die sie zur Ausübung ihrer Funktionen benötigen, selbst bereitstellen können. Dadurch öffnen sie sich anderen Organisationen gegenüber, welche die benötigten Ressourcen bzw. Güter

³⁸² Deswegen wird er unter anderem auch vom Europäischen Parlament immer stärker kritisiert, das als von den EU-Bürgern direkt gewähltes Organ vom AdR keine politischen Richtungsentscheidungen erhalten will, sondern ihn als „beratenden Informationsträger“ ansieht.

anbieten können. Im ökonomischen Bereich erhalten die „Lieferanten“ im Regelfall eine finanzielle Entschädigung, im politischen Bereich wird als Gegenleistung auf die Interessen der „Lieferanten“ Rücksicht genommen (siehe Abschnitt 2.4 und 2.5).

Da es sich bei der Europäischen Union um ein politisch-administratives System handelt, das demokratischen Prinzipien folgen soll, kann davon ausgegangen werden, dass ihre Politik langfristig zwei Bedingungen genügen muss: Sie muss in fachlicher Sicht bestimmten Effizienzstandards genügen und darüber hinaus die Werte und Interessen der Bevölkerung so berücksichtigen, dass ein hinreichendes Maß an Effektivität sowie Akzeptanz und Legitimität erreicht wird. Auf dieser Grundlage wurden drei Kategorien bzw. Ressourcen definiert, die von den EU-Organen benötigt werden: „Wissen“, „Legitimation“, und „Umsetzung“ (vgl. Abschnitt 2.5.3). Dass die Besonderheiten des EU-Systems den Bedarf an diesen Gütern im Vergleich zu nationalstaatlichen Demokratien deutlich steigern, wurde in Abschnitt 2 erläutert. In Abschnitt 5 analysierte ich die in ihrer Gesamtheit oft als „European Governance“ oder „Gemeinschaftsmethode“ bezeichneten Politikprozesse auf EU-Ebene im Detail und arbeitete heraus, welche Nachfrage die einzelnen EU-Organe nach den definierten Gütern haben und welche „Zugangspunkte“ sich somit ergeben. Im Ergebnis wurde hier unter anderem festgestellt, dass es für einzelne Städte nur wenige Zugangsmöglichkeiten zur EU-Ebene gibt. War zumindest theoretisch und vor allem im Bereich des Zugangsgutes „Wissen“ davon auszugehen (vgl. 2.5), dass auch eine einzelne Stadt hier als relevanter Akteur auftreten kann, so zeigte die eingehende Untersuchung der EU-Organe, dass vor allem EU-Kommission und Europäisches Parlament fast oder ausschließlich nur Verbänden zugänglich waren (vgl. 5.1.1 und 5.3). Auf der anderen Seite ist eine hohe Lobbying-Tätigkeit auch von einzelnen Städten in Brüssel festzustellen. Die Klärung dieses Widerspruchs war durch die analytische Unterscheidung von zwei Lobbying-Formen möglich, die anhand der beiden in Abschnitt 3 untersuchten Politikfelder Wettbewerbs- und Kohäsionspolitik erarbeitet wurden. Ich habe diese beiden Formen projektorientiertes und politisches Lobbying genannt:

- Projektorientiertes Lobbying

Als projektorientiertes Lobbying bezeichnete ich Lobbying-Maßnahmen, die auf konkrete Projekte zielen und hauptsächlich den primären Präferenzen einer Stadt folgen. Sie finden vor allem auf der horizontalen Ebene und in Konkurrenz zu den anderen Städten statt, weshalb sie in der Regel auch von einzelnen Städten durchgeführt werden. Insbesondere „Stadt-Umland-Büros“, wie z.B. die von Liverpool-Merseyside, Birmingham-Westmidlands, Region-Stuttgart oder Frankfurt-Rhein-Main treten hier in Erscheinung, um jeweils das eigene urbane Gebiet und dessen Einzugsgebiet als herausragenden Standort für Tourismus, Wirtschafts-, Messe- oder sonstige Aktivitäten zu präsentieren. In Ausnahme-

fällen lassen sich hier auch kleinere Zusammenschlüsse mehrerer Städte finden, die ein ganz konkretes Interesse bzw. Projektvorhaben teilen. Beispiele dafür finden sich z.B. im Rahmen von Euregios. Projektorientiertes Lobbying auf EU-Ebene findet vor allem innerhalb bestehender Förderprogramme und damit hauptsächlich im Bereich der EU-Kohäsionspolitik statt. Projektorientiertes Lobbying kann im Einzelfall zwar durchaus zur Effizienz, Effektivität und Legitimation bestimmter EU-Politiken beitragen. Wenn es jedoch um Politikvorhaben geht, die das EU-Regelsystem auf genereller Ebene betreffen, ist derartiges Lobbying, wie in Abschnitt 5 gezeigt wurde, nicht geeignet, um einen guten Zugang zu den EU-Organen zu erhalten.

- Politisches Lobbying

Politische Lobbying-Maßnahmen zielen vor allem auf eine Veränderung des gegebenen Regelsystems in der Vertikalen ab, z.B. um eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen den Ebenen zu erreichen. Mit diesen Maßnahmen setzten sich die Städte für den Erhalt bestehender Kompetenzen gegenüber den anderen Ebenen ein oder versuchen die eigenen Handlungsmöglichkeiten ausbauen. Da die Städte hier ein gemeinsames Interesse aufweisen, ist die kollektive Interessenvertretung in einem weit umfassenderen Maße möglich, als im Fall des projektorientierten Lobbyings. Aufgrund der hohen Aggregationsstufe der Güter, die Grundlage für erfolgreiches politisches Lobbying auf EU-Ebene ist, wird es fast ausschließlich von kollektiven Akteuren durchgeführt. Pan-europäische Verbände haben hierbei gegenüber den nationalen Verbänden den Vorteil, auch tatsächlich auf europäischer Ebene aggregierte Güter anbieten zu können. Dies ist Grundlage für die Interessenorganisationen, die im Mittelpunkt dieser Arbeit standen. Politisches Lobbying dieser Art, transportiert über die erläuterten Zugangsgüter, findet eine Vielzahl von Zugangspunkten in allen Phasen des EU-Politikprozesses, wie in Abschnitt 5 gezeigt wurde. Das hierbei unterschiedliche Lobbying-Strategien Verwendung finden können wurde ebenfalls erläutert: Während Eurocities mit einer pro-integrativen Strategie bzw. „positiven Lobbying“ versucht, über weitergehende Europäische Integration größere Kompetenzen für die Städte zu erreichen, verfolgt der RGRE i.d.R. eine eher ablehnende Strategie bzw. betreibt „negatives Lobbying“ gegenüber EU-Regulierungen, davon ausgehend, dass eine Zentralisierung der Politik auf EU-Ebene letztlich für die Städte weniger eigenen Handlungsspielraum bedeutet (vgl. 6.8 und 7.9).

Während im Fall des projektorientierten Lobbyings noch anzunehmen ist, dass sich die Städte durch ihre übergeordneten Ebenen vertreten lassen können, ist dies im Falle des politischen Lobbyings nicht möglich. Wird in einem gegebenen Mehrebenensystem die Kompetenz- bzw. Machtverteilung zwischen den Ebenen verändert, müssen zwangsläufig

„win-loose“-Situationen entstehen. Daraus folgt, dass Akteure der einen Ebene die Vertretung ihrer Interessen nicht den Akteuren anderer Ebenen überlassen können, sondern selbst leisten müssen. In Verbindung mit der Anforderung nach Gütern der europäischen Aggregationsstufe ist der Aufbau pan-europäischer Organisationen im EU-System damit fast zwingend.

Inwieweit die europäischen Städte über selbstorganisierte Verbände in der Lage sind, unabhängig von den anderen Ebenen die entsprechenden Güter bereitzustellen, um die Zugangspunkte im EU-Politikprozess zu nutzen, wurde vor allem in den Abschnitten 6 und 7 untersucht. Die Ergebnisse wurden mit Blick auf die Städte und ihre Organisationen bereits im vorangegangenen Abschnitt 8.1 erläutert. Hierbei wurde, unter Rückgriff auf die Zugangsgüter, hinsichtlich der Beiträge der Städte zur EU-Politik ein positives Ergebnis festgestellt. Somit findet sich die These vom Beitrag, den die Städte zur Effizienz, Effektivität und Legitimation von EU-Politik einbringen, bestätigt. Mithilfe des Wissens aus den Städten können aus der Vielzahl technischer und politischer Optionen jene ausgewählt werden, die neben der bloßen Effizienz einer Maßnahme auch deren Effektivität berücksichtigen. Das beinhaltet zum einen, dass Städte dazu beitragen können, dass die EU im Sinne des Subsidiaritätsprinzips tatsächlich und ausschließlich dort tätig wird, wo EU-weit ein einheitlicher und verbindlicher politischer Rahmen erforderlich ist. Zum anderen können die Städte auch dabei mitwirken, dass die EU-Politik den Zielen und Wünschen der Betroffenen, also letztlich der EU-Bevölkerung, entspricht. Verbunden mit den Beiträgen zur Effektivität können die Städte einen Beitrag zur Legitimation von EU-Politik leisten. Hier ist insbesondere wichtig, dass Städte in der EU demokratisch verfasste Körperschaften, mit aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Führungsgremien sind. Ferner sind Städte, auch das wurde ausgeführt, Adressaten des EU-Rechts, das sie letztlich als unterste Ebene des EU-Mehrebenensystems in weiten Teilen umsetzen und berücksichtigen müssen. Auch hier gilt, dass dies umso besser gelingen wird, je deutlicher sich ihr Wissen und ihre Interessen in der Ausgestaltung der EU-Politik wiederfinden.

Wie gezeigt wurde, gibt es bereits mehrere formale und eine Vielzahl von informellen direkten Verbindungen zwischen lokaler Ebene und EU-Ebene, oder genauer, zwischen den europäischen Städten und den EU-Organen, welche die nationalstaatliche Ebene umgehen. Das heißt nicht, dass der Nationalstaat außer Acht gelassen werden kann. Nach wie vor hat er als „gatekeeper“ in fast allen Bereichen Schlüsselpositionen inne. Dennoch stellen diese direkten Verbindungen eine neue Form von „multi-level governance“ dar, die zu den politischen Prozessen und Entscheidungen auf EU-Ebene beiträgt.

Die Motivation für den Aufbau dieser Verbindungen findet sich ebenso wenig nur auf Seiten der EU-Organe, wie die Städte derartige Aktivitäten nur entfalten, weil die EU sie dabei

finanziell fördert. Vielmehr spielen auch Entwicklungen in den Städte selbst eine große Rolle, die hier allerdings nur kurz erwähnt werden können. Die Konzentration von menschlichen Leistungen aller Art in urbanen Agglomerationen schreitet fort und hat nahezu alle Bereiche der Gesellschaft erfasst, sei es in der Wirtschaft, der Wissenschaft oder der Kultur. Die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung in der EU lebt bereits in Städten. Die Differenz zwischen der Wirtschaftsleistung von Städten bzw. von Industrie- und Dienstleistungszentren und rural bzw. agrarisch bestimmten Gebieten wird weiter wachsen – in der EU, aber auch weltweit. Schon jetzt sind einige europäische Städte bzw. städtische Gebiete in Bezug auf Wirtschaftskraft und Einwohnerzahl den mittleren EU-Mitgliedstaaten weit überlegen. Auf das entsprechend steigende politische (Selbst-) Bewusstsein der Städte als politische Akteure – zu dem der EU-Binnenmarkt und die globale Standortkonkurrenz deutlich beitragen - wurde hingewiesen. Außerdem finden sich in den Stadtverwaltungen und Stadträten immer mehr Personen, die ausreichende Fremdsprachenkenntnisse haben, um sich auf internationaler Bühne zu bewegen. Ein weiterer Punkt sind Leitbilder wie das des „moderierenden Staates“ oder die Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren bzw. Stakeholder an sie betreffenden Entscheidungen, die auch auf die Städte und ihre Führungskräfte wirken. Inwieweit derartige Veränderungen innerhalb der Städte, ihrer Eliten und Administrationen zur Entwicklung „außenpolitischer“ Profile beitragen, könnte ein Aspekt weiterer Forschung vor allem in Hinblick auf „urban leadership“ sein.

Aus der vorliegenden Arbeit folgt, dass Betrachtungen des EU-Systems ohne Berücksichtigung der lokalen Ebene, insbesondere der Städte, „unterkomplex“ bleiben und damit unzureichend sind. Dies gilt nicht nur für die Implementationsforschung oder Arbeiten, die sich mit der EU-Kohäsionspolitik auseinander setzen. Da die Städte sich in zunehmendem Maße als politische Akteure betätigen, muss ihre Rolle auch in Arbeiten berücksichtigt werden, die sich mit der EU auf generellerer Ebene oder der „Input-Seite“ auseinandersetzen. Zwar hat die lokale Ebene hier in Anfängen bereits Einzug erhalten (siehe Heinelt in Benz 2004). Aber bislang stehen sich die „lokale Politikforschung“ und „Europaforschung“ relativ unverbunden gegenüber. Diese Arbeit eröffnet die Möglichkeit, auf Basis der hier präsentierten Analyse zwar informeller, aber (im hier verwandten Sinne, vgl. Abschnitt 2.1) institutioneller Beziehungen zwischen den Städten und der EU konkrete Fallstudien anzustrengen. Mithilfe des Wissens um die internen Strukturen der Städteverbände könnte es möglich sein, den Einbezug ihrer Vertreter in konkrete politische Vorhaben sowie die damit verbunden Vorgänge zu untersuchen und die konkreten Beiträge der Städte in einzelnen Politikfeldern zur beschreiben.

Der dargestellte Ansatz zur Analyse der informellen Einflussnahme, der sich auf die Zugangsgütertheorie von Bouwen stützte, bietet ferner die Möglichkeit weitere

Organisationen, wie z.B. andere Städtenetzwerke oder auch Interessengruppen aus anderen gesellschaftlichen Bereichen, auf ihren Beitrag zur Effizienz, Effektivität und Legitimation des EU-Systems hin zu untersuchen. Damit im Zusammenhang könnte man auch klären, ob die hier im Laufe dieser Untersuchung erläuterte Unterscheidungen verschiedener Formen von Lobbying, die mit den Adjektiven politisch, projektorientiert, positiv und negativ gekennzeichnet wurden, einer weiteren Überprüfung standhalten und als generelle Kategorien zur Untersuchung informeller Tätigkeiten in komplexen politischen Regelsystemen tauglich sind.

Die hier gezeigten Entwicklungen einer Emanzipation der Städte von ihren „übergeordneten“ Ebenen sind auch in anderen Regionen der Welt bemerkbar. Als Beispiel sei an dieser Stelle auf das Städtenetzwerk US Mayors Climate Protection Agreement³⁸³ hingewiesen, in dem 2007 rund 500 US-amerikanische Städte in deutlicher Opposition zur nationalstaatlichen Ebene Kyoto-Protokoll-orientierte klimapolitische Ziele verfolgen. Wenn sich die Städte selbstorganisiert in Verbänden zusammenschließen, bedienen sie sich klassischer zivilgesellschaftlicher Methoden, um ihre Interessen im „system of government“ zu vertreten. Dies hat Auswirkungen auf das Konzept von Governance, oft verstanden als die Verbindung des politischen mit dem (zivil-)gesellschaftlichen zur gemeinsamen bzw. „social-political“ (Kooiman 2003: 96, 170) Governance. Vor dem Hintergrund der hier gezeigten Entwicklungen kann sich der Begriff Governance nicht nur auf die Verbindung von staatlichen mit nicht-staatlichen Akteuren begrenzen, sondern muss auch Entwicklungen innerhalb der „systems of government“ erfassen können (vgl. Abschnitt 2.3). Gerade die EU und die vielzitierte „European Governance“ entwickelt sich, allen (meist nur angekündigten und selten umgesetzten) Maßnahmen zur Vereinfachung zum Trotz, fortlaufend zu einem immer komplexeren politischen System mit immer komplexeren Verfahren, in dem die Städte als politische Akteure in zunehmendem Maße berücksichtigt werden müssen.

8.3 Städte als politische Akteure im EU-Mehrebenensystem: Ein Ausblick

Vor dem Hintergrund der in dieser Arbeit dargestellten Ergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass die Rolle der Städte in der EU-Politik in Zukunft immer wichtiger wird. Grundlage hierfür sind die in dieser Arbeit geschilderten informellen, aber dauerhaft stabilen Austauschbeziehungen zwischen den EU-Organen und den Städten, die immer weiter ausgebaut und in Teilen formalisiert werden. Städte verfügen über umfangreiche Informationen darüber, welche Probleme vor Ort gelöst werden müssen und welche Alternativen bei ihren Bürgern die größte Akzeptanz erreichen. Außerdem sind sie in einer Vielzahl von Politikfeldern letztlich für die Umsetzung der EU-Politik zuständig. Hinzu kommt,

³⁸³ <<http://www.seattle.gov/mayor/climate>>, 15.6.07.

dass sich die EU-Organe, allen voran die Kommission, aber auch das Europäische Parlament, in ihrem eigenen Bestreben nach Autonomie und Kompetenzzugewinn mit den Städten gut ergänzen.

Die in dieser Arbeit geschilderte grundsätzliche Struktur der Beziehungen wird sich mittelfristig nicht verändern. Im Vertrag von Lissabon finden sich keine expliziten Formulierungen, welche die Rolle von Städten bzw. der lokalen Ebene in ihrer Beziehung zur EU-Ebene formal neu ausgestalten. Somit werden sich die formalen Einflussmöglichkeiten in absehbarer Zeit nicht verbessern. Auf der anderen Seite bleiben aber auch die hier beschriebenen Zugangspunkte auf EU-Ebene erhalten und es spricht viel dafür, dass sich die bestehenden informellen Austauschprozesse verstärken. Denn der Vertrag von Lissabon - so er denn in Kraft tritt - enthält bis auf wenige sprachliche Anpassungen die bereits im Verfassungsvertrag enthaltenen Formulierungen zum Prinzip der Subsidiarität, die über die bislang geltenden einschlägigen primärrechtlichen Regelungen deutlich hinaus gehen. Artikel 3b, der die neu formulierte Verpflichtung der EU zur Subsidiarität enthält, erwähnt erstmals explizit die lokale Ebene als für die EU in ihren Entscheidungsprozessen zu berücksichtigende Ebene (EU 2007: Art. 3b (3)). Wie das ebenfalls nahezu wortgleiche „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität“ im Anhang des Lissabonvertrages in Artikel 2 ausführt, beinhaltet das „umfangreiche Anhörungen“ durch die EU-Kommission im Vorfeld eines Rechtsaktes (EU 2007: Protokoll II, Artikel 2). Dies bedeutet, dass der „lokalen Bedeutung der in Betracht gezogenen Maßnahmen Rechnung“ (ebd.) getragen werden muss. Mit diesen Formulierungen wird die lokale Ebene wesentlich deutlicher als Teil der EU-Politikformulierung anerkannt, als dies im vorangegangenen Vertragswerk der Fall war. Insofern wäre mit dem Lissabonvertrag eine primärrechtliche Grundlage für eine weitere Intensivierung des Kontaktes der EU-Organe zu den Städten gegeben, die viel Raum lässt für zukünftige Gestaltung. Den Städten kommt hierbei im Vergleich zu den Regionen entgegen, dass sie erstens europaweit vergleichsweise ähnliche Aufgaben zu erfüllen haben und zweitens in ganz Europa als Gebietskörperschaften mit gewählten politischen Führungen zu finden sind. Wie am Fall Großbritannien gezeigt werden konnte, gilt dies für die Regionen nicht einmal in allen Flächenstaaten, von den vielen kleineren EU-Staaten ganz abgesehen.

Auch an der Nachfrage der EU-Organe nach den beschriebenen Zugangsgütern wird sich mit dem Vertrag von Lissabon grundsätzlich nichts ändern. Zum einen wirken die beschriebenen Dynamiken, auf EU-Ebene immer neue Felder zu regulieren und die Regelungsdichte in bereits bestehenden Politiken zu erhöhen, weiter fort. Dies wird vor allem durch den Binnenmarkt verursacht und auf rechtlicher Ebene durch die EU-Kommission vorangetrieben, welche die legislativen EU-Organe dank ihres Initiativrechts mit immer neuen Politikbereichen befasst. Mit der Zunahme der EU-Rechtsakte und deren erweiterten Eingriffstiefe

steigt auch die Zahl der Themen, in denen ein direkter Austausch zwischen EU und Städten im Sinne einer „guten“ EU-Politik geboten ist. Neben dem Bereich der Dienstleistungen der Daseinsfürsorge betrifft dies zum Beispiel auch Sektoren wie die Bildung, die Telekommunikation, die Wirtschaftsförderung, die Transport- und Verkehrspolitik, den Umwelt- und Verbraucherschutz sowie die Visa- und Einwanderungspolitik. Diese Bereiche werden im Binnenmarkt und Schengenraum bereits weitgehend oder ganz auf EU-Ebene reguliert. Die Probleme, die in diesen Bereichen zu bewältigen sind, manifestieren sich jedoch in der Regel auf der lokalen Ebene, und in Städten in besonders konzentrierter Form. Auch ohne eine konkrete Nennung der europäischen Städte als eigenständige politische Akteure in den EU-Verträgen ist ein Einbezug ihrer Ressourcen und ihres Wissens im Sinne einer „good European governance“ notwendig.

Dies erfordert von den Städten in der EU den Einsatz großer Ressourcen, um die Beiträge zur EU-Politik auf einem hinreichenden Niveau anbieten zu können. Die wichtigsten pan-europäischen Anstrengungen, welche die Städte bereits unternehmen, wurden in dieser Arbeit erläutert.

Die europäischen Städte sind letztlich untergeordnete Teile ihres jeweiligen nationalstaatlichen politischen Systems. Als solche haben sie in der Regel keinerlei Kompetenzen zu einer Außenpolitik. Allerdings treffen sie im Zusammenhang mit ihren Europa-Aktivitäten, wie insbesondere im Falle Eurocities deutlich ist, per Ratsbeschluss die Entscheidung, einer transnationalen nicht-staatlichen Organisation beizutreten, delegieren Angestellte zu Veranstaltungen ins Ausland und verwenden Teile ihres (steuerfinanzierten) Haushalts für diese Aktivitäten. Darüber hinaus vertreten sie über diese Organisationen, das Beispiel zur Budget-Begrenzung des EU-Haushalts wurde angeführt, stellenweise Positionen, die denen „ihrer“ nationalstaatlichen Regierungen eindeutig zuwider laufen. Vom internationalen Völkerrecht sind derlei Tätigkeiten ebenso wenig gedeckt wie von den nationalen Verfassungen. Die Ausweitung ihrer Handlungsmöglichkeiten im „government“ der EU und in ihren nationalstaatlichen Regierungssystemen wird vor allem zu Lasten der nationalstaatlichen Kompetenzen gehen, in föderalen Staaten wie Deutschland zu Lasten der regionalen Ebene. In der Fortentwicklung des EU-Mehrebenensystem werden sich damit immer weitere Bereiche politisch-administrativer - um hier den Begriff staatlich zu vermeiden- Regulation dem Nationalstaat entziehen.

Die hier erläuterten Beziehungen zwischen lokaler und EU-Ebene am Nationalstaat vorbei gewinnen bei weiteren Kompetenzzuwächsen der EU-Ebene, einer steigenden Rolle des Europäischen Parlaments und wachsendem politischen Selbstbewusstsein der Städte stetig an Gewicht und verstärken sich gegenseitig. Dadurch wird die Spannbreite von Inhalten, die dem Nationalstaat im Sinne des „liberal intergouvernementalism“ (Moravcsik 1998) zur

Entscheidung bleibt, immer weiter eingeschränkt. Der unabhängig und „hart“ für seinen Staat „kämpfende“ Regierungsführer bleibt, abseits von den tatsächlichen Entscheidungskorridoren, die für die nationalstaatlichen Ebene in der EU noch vorhanden sind, zwar noch mindestens so lange erhalten, wie er von den nationalen Parteien und den national ausgerichteten Massenmedien vor allem bei den Treffen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs gefeiert wird. Aber vor allem in der „alltäglichen politischen Arbeit“ in Brüssel werden immer mehr Aufgaben von „europäisch“ orientierten Akteuren übernommen. Die Nationalstaaten nutzen die Veto-Kompetenzen, die sie zur Verfügung haben, weit weniger als möglich wäre, sondern passen sich an eine „europäische“ Logik an. Diese Annahme wird durch die in Tabelle 2 präsentierten Daten gestärkt. Denn die Ausschüsse der Komitologie, wie erwähnt auch „kleine Räte“ (siehe Abschnitt 5.2.4) genannt, zeigen, wie gering die Zahl der tatsächlichen Interventionen von mitgliedstaatlicher Seite im Rahmen der „alltäglichen Arbeit“ ist.

Vor dem Hintergrund der in dieser Arbeit erläuterten Dynamiken ist davon auszugehen, dass die Detailliertheit und Eingriffstiefe des *Acquis Communautaire* weiter voranschreitet und immer mehr Bereiche erfasst. Damit werden Reformen im EU-Regelsystem notwendig, die weit über die im Lissabonvertrag angestrebten Veränderungen hinausgehen. Mit Blick auf den Ministerrat wurde erläutert, dass neben dem generell zuständigen Außenministerrat bereits noch sechs thematisch definierte Räte existieren. Dennoch ist der Umstand, dass in strittigen Fragen, zum Beispiel zum Gesundheitsschutz oder der Transportsicherheit, der Arbeitszeitregelung und der Richtlinien für die Trinkwasseraufbereitung, letztlich ein Gremium entscheidet, das sich aus den Fachministern für Auswärtige Angelegenheiten zusammensetzt (vgl. Abschnitt 5.2), ein Anachronismus, der auf nationaler Ebene schlicht absurd wirken würde. Die in der EU gegenwärtig zu verhandelnden Probleme sind in weit überwiegendem Teil Fragen der Binnensteuerung bzw. der Innenpolitik und nicht mehr der Diplomatie. Auch hier sind in Zukunft Veränderungen zu erwarten, die über die in den Verhandlungen zum Lissabon-Vertrag erreichten Ergebnisse weit hinausgehen und auch in den Kabinetten der Mitgliedstaaten deutliche Spuren hinterlassen werden.

Wenn die Entscheidungen in der EU immer weniger außenpolitischen Charakter haben und damit nicht mehr auf diplomatischem Wege zu treffen sind, sondern immer deutlicher den Charakter der „gesellschaftlichen Selbsteinwirkung“ (Habermas 1998: 98) bekommen, können sie nicht mehr Gremien überlassen bleiben, die sich aus den Exekutiven bestimmter territorialer Subeinheiten oder per Ernennung legitimierten Experten zusammensetzen. Die grundlegenden politischen Entscheidungen müssen in der EU, zumindest aus demokratietheoretischer Sicht, von direkt, frei und allgemein gewählten Legislativorganen initiiert, diskutiert und entschieden werden. Dass dies aufgrund der mangelnden Kompetenzen des

einzigem direkt und gesamteuropäisch legitimierten Organs, dem Europäischen Parlament, nicht der Fall ist, ist Kern des demokratischen Defizits der EU. Hinzu kommt, dass vor allem durch den starken Einbezug der Exekutiven die Stimmen der EU-Bürger, je nach Staatsbürgerschaft und Wohnort, sehr unterschiedlich gewichtet werden. Der massive Unterschied im politischen Stimmgewicht, der sich auf EU-Ebene daraus ergibt, ob man Bürger Manchesters, Berlins oder Luxemburgs ist, wird in einer politischen Europäischen Union, die dem demokratischen Prinzip der allgemeinen und gleichen Wahl verpflichtet sein will, immer wieder diskutiert werden müssen. Der Einbezug von Interessengruppen kann, wie in dieser Arbeit gezeigt wurde, zwar einen Beitrag zur Legitimation der EU-Politik und auch ihrer Organe leisten, letztlich kann er diesem grundlegenden Demokratie-Dilemma der EU aber keine Abhilfe schaffen. Daran ändert auch der Einbezug der Städte nichts Grundsätzliches. Denn, wie dargelegt wurde, unterscheidet sich die Qualität der zusätzlichen Legitimation, die sie in den EU-Politikprozess einbringen, zwar deutlich von der anderer Interessenorganisationen wie Wirtschafts-, Verbraucher- oder Umweltverbänden und kann, bei einer guten Einbindung und einer guten Kommunikation gegenüber den Bürgern, die Akzeptanz von EU-Politik deutlich erhöhen. Aber dennoch sind es i.d.R. die Bürgermeister, die in diesen Organisationen auftreten – ebenso wie im AdR. Damit sind die Entscheidungen, ähnlich dem Ministerrat, von den Exekutiven bestimmt, die in den jeweiligen Territorien legitimiert wurden.

Da ein entsprechender Kompetenzausbau des Europäischen Parlaments im Vertrag von Lissabon, bei allen Verbesserungen in dieser Hinsicht, nicht angestrebt wird, wird es für die EU und ihre Organe darauf ankommen, im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten die Effizienz und Effektivität ihrer Maßnahmen zu verbessern und auf eine ausreichend breite legitimatorische Basis zu stellen. Im (vom Lissabonvertrag in seiner grundlegenden Struktur nicht veränderten) Regelsystem der EU ist entscheidend, inwieweit die EU-Kommission ihrer Rolle als unabhängiger Moderatorin nachkommen kann, die bei der Formulierung von (initiativen) EU-Politik-Entwürfen alle Interessen in gleichem Maße berücksichtigt. Sie muss für einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen sorgen und garantieren, dass auch den schwächeren Akteuren in der EU Zugangspunkte offen stehen, die es ihnen erlauben, ihre Interessen und ihr Wissen in den EU-Politikprozess einzubringen. Nur so ist langfristig zu sichern, dass ihre Entwürfe sich tatsächlich mit den Problemen befassen, in denen eine EU-weite Regelung geboten ist, alle zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten einbezogen werden und letztlich die Handlungsoptionen in die legislative Phase weitergereicht werden, die den Interessen und Wünschen der EU-Bürger am besten entsprechen. Auf dieser Grundlage wird die Entwicklung von EU-Politik möglich, die sowohl Bedingungen der technischen Machbarkeit als auch der gesellschaftlichen Akzeptanz erreicht, die für eine erfolgreiche Umsetzung gegeben sein muss. Die Gründe, warum

gerade die Städte hier in allen Kategorien bevorzugte Gesprächspartner sein können, wurden in dieser Arbeit dargestellt.

Das Europäische Parlament sollte, stärker noch als gegenwärtig, die Aufgabe übernehmen, diese Moderatoren-Tätigkeit der EU-Kommission zu kontrollieren. Das beinhaltet zum einen eine entsprechende Ausweitung seiner Kontrollkompetenzen. Zum anderen muss es geeignet sein, gesellschaftlichen Interessen, die während der Entwurfsphase nicht ausreichend berücksichtigt wurden, weitere Zugangsmöglichkeiten zu gewähren. Dass sich eine derartige Entwicklung, zumindest aus Sicht der Städte, bereits abzeichnet, wurde erläutert. Es liegt nicht zuletzt am Europäischen Parlament selbst, seine bereits vorhandenen Kompetenzen auch zu nutzen und sich notwendige neue zu erstreiten, um seinen Pflichten als einzigem, direkt vom gesamten „EU-Volk“ gewähltem Organ angemessen nachzukommen.

Das System der EU bietet ein hohes Potenzial für eine „good governance“, die weit über die Potenziale der nationalstaatlichen Systeme hinausgeht. Über 60 Jahre Frieden auf dem europäischen Kontinent (unterbrochen durch einen von nationalistischer Politik verursachten Krieg auf dem Balkan) sollten, bei allen Erfolgen und Problemen des EU-Binnenmarktes, nicht vergessen werden. Allerdings muss sich die EU in ihrer Politik auf die Themen beschränken, die tatsächlich einer europaweiten Vereinheitlichung bedürfen. Alle anderen Entscheidungen sollten im Sinne der Subsidiarität die Ebenen selbstverantwortlich treffen, die hierfür am besten geeignet sind. Städten, aber auch den Akteuren anderer Ebenen, sollten die politischen Freiräume eingeräumt werden, die sie zur Lösung anstehender Probleme brauchen. Das beinhaltet auch, dass zwei oder mehrere Ebenen, unabhängig von den anderen, dort kooperieren können, wo der Sachverhalt solches erfordert. Parallel dazu müssen die „checks and balances“- Möglichkeiten ausgebaut, sowie die demokratische Legitimation der politischen Entscheidungen gesichert werden. Nur durch entsprechende Reformen des EU-Mehrebenensystems kann die Effizienz, Effektivität und Legitimität von Politik erreicht werden, die für die Lösung gesellschaftlicher Probleme auf demokratische Weise langfristig notwendig ist.

Anhang

Anhang I: Tabelle 7: Aufteilung des EU-Budgets 1988 – 2013

Jahr	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Gemeinsame Agrarpolitik	27,5	27,7	28,4	29	29,6	35,23	35,095	37,944
Kohäsionspolitik	7,79	9,2	10,6	12,1	13,45	21,277	21,885	26,329
EU-Budget	45,303	46,885	48,9	50,95	52,8	69,177	69,944	80,943

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gemeinsame Agrarpolitik	39,546	40,267	41,006	41,764	37,881	40,575	42,547	43,244
Kohäsionspolitik	27,71	29,375	31,164	32,956	38,122	38,295	39,342	39,795
EU-Budget	83,602	86,143	89,246	92,453	93,792	97,189	100,672	102,145

Jahr	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeinsame Agrarpolitik	42,769	44,598	44,61	45,759	46,217	46,679	47,146	47,617
Kohäsionspolitik	47,571	49,282	50,678	67,497	69,319	71,77	73,724	76,175
EU-Budget	115,434	119,419	120,876	128,091	131,487	135,321	138,464	142,445

Jahr	2012	2013
Gemeinsame Agrarpolitik	48,093	48,574
Kohäsionspolitik	79,21	82,246
EU-Budget	147,075	151,886

Es werden für sämtliche Jahre die Mittel für Verpflichtungen ausgewiesen

Quellen:

1988-1992: Mio. ECU, Preise von 1988, Gemeinsame Agrarpolitik enthält nur EAGFL-Garantie, Quelle: EU-K 2002d: 41.

1993-1994: Mio. ECU, Preise von 1992, Gemeinsame Agrarpolitik enthält Agrarleitlinie, Kohäsionspolitik enthält alle Strukturmaßnahmen inklusive Kohäsionsfonds, Quelle: EU-K 2002d: 61.

1995-1999: Mio. ECU, Preise von 1995, Kohäsionspolitik enthält Kohäsionsfonds und EWR-Finanzmechanismus, Quelle: EU-K 2002d: 73.

2000-2006: Mio. Euro, Preise von 2005, 2000-2002 EU 15, 2003-2006 EU 25, Landwirtschaft enthält nur GAP, Kohäsionspolitik inklusive der Mittel für "1b Ländliche Entwicklung" und des Kohäsionsfonds, Agrar- und Kohäsionspolitik von 2000 bis 2003 inklusive Heranführung. Quelle: EU-K 2006: 10, eigene Berechnungen.

2007-2013: Mio. Euro, jeweilige Preise, Gemeinsame Agrarpolitik umfasst "Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen", Kohäsionspolitik umfasst "Nachhaltiges Wachstum" sowie nicht marktbezogene Mittel aus dem Haushaltsposten "Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen". Quelle: EU-K 2007: 6, eigene Berechnungen.

Anhang II: Tabelle 8: Zuwächse der Eurocities Mitgliedschaft von 1991 bis 2005

Vollmitglieder und assoziierte Mitglieder (Städte über 250.000 Einwohner), aufgeteilt in Gruppen.

Nation/Year	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
North and Middle European Group															
Austria	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	-1	0
Germany	1	2	3	1	1	0	0	0	2	1	1	-1	0	1	0
Netherlands	1	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0
Switzerland	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0
Denmark	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finland	0	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	3	0	0	0
Iceland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Norway	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Sweden	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
entries/year	2	9	5	1	3	0	4	0	2	1	2	4	0	0	0
total entries	2	11	16	17	20	20	24	24	26	27	29	33	33	33	33

Franco-Group

Belgium	0	1	0	0	0	1	1	2	1	0	-1	0	0	0	0
Cyprus	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
France	1	7	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0
Greece	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Italy	1	3	0	1	2	0	0	0	3	0	-1	0	1	0	0
Portugal	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spain	1	0	4	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0
Turkey	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	1	1
entries/year	3	13	7	1	2	3	3	2	5	0	-1	2	2	1	1
total entries	3	16	23	24	26	29	32	34	39	39	38	40	42	43	44

East European Group

Bulgaria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
Croatia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Czech Rep	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Hungary	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Latvia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Lithuania	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0

Macedonia	0	0	0	0	1	0	0	-1	0	0	0	0	0	0	1
Poland	0	2	1	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	3	3
Romania	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Russia	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	-1	0	0	0
Serbia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
Slovenia	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Slovakia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	-1
Ukraine	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

entries/year	0	2	4	0	3	2	1	1	0	2	3	6	1	4	3
total entries	0	2	6	6	9	11	12	13	13	15	18	24	25	29	32

Anglo-Group

Ireland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
UK	1	8	1	2	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0

entries/year	1	8	1	2	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0
total entries	1	9	10	12	13	13	13	13	14	15	15	15	15	16	16

total entries/year	6	32	17	4	9	5	8	3	8	4	4	12	3	6	4
total membership	6	38	55	59	68	73	81	84	92	96	100	112	115	121	125

Quelle: eigene Recherchen.

Anhang III: Tabelle 9: Eurocities - Foren und Arbeitsgruppen 2006

Stand: Juni 2006

Forum	Arbeitsgruppen
Cooperation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Euro-Med ▪ European Neighbourhood Policy ▪ Governance ▪ Lisbon Strategy ▪ Urban Research
Culture	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agenda 21 for Culture ▪ Culture and Young People ▪ Mobility and Exchanges ▪ Resourcing of Culture
Economy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cohesion Policy ▪ Financial Incentives ▪ Responsible Procurement and Consumption ▪ Services of General Interest ▪ Strategic Planning ▪ URBACT ▪ Urban Competitiveness ▪ Urban Regeneration
Environment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clean Cities ▪ Climate Change and Air Quality ▪ Environment and Health ▪ Greening the Local Economy ▪ Green Areas ▪ Noise Policy ▪ Waste Management
Knowledge Society (formerly Telecities)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Broadband ▪ eCare ▪ eCitizenship ▪ eGovernment
Mobility (formerly Access)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ International Accessibility ▪ Road Safety ▪ Sustainable Urban Transport Plans
Social Affairs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Employment ▪ Health and Well-being ▪ Homelessness ▪ Housing ▪ Inclusion through Education ▪ Migration and Integration ▪ Social Inclusion ▪ Urban Security

Quelle: <<http://www.eurocities.org/content/activities/menu.php?page=wgroups#>>, 29.6.06

Anhang IV: Tabelle 10: RGRE Mitgliedschaft 2005

Stand: Februar 2005

Land *	Mit- glieder gesamt	natio- nale Sektion	kommun- aler Verb.	Land- kreis- verb.	regio- naler Verb.	Misch- verb.	sonstige Vertreter der kommuna- len Ebene	Name der Organisation
A	2	0	2	0	0	0	0	Austrian Association of Municipalities, Austrian Association of Cities and Towns
B	1	0	1	0	0	0	0	Union of Belgian Cities and Municipalities
BG	1	0	1	0	0	0	0	National Association of Municipalities in the Republic of Bulgaria
CH	1	1	0	0	0	0	0	CEMR Swiss Section
D	4	1	2	1	0	0	0	CEMR German Section, German Association of Cities and Towns, German Association of Towns and Municipalities, German Counties Association
DK	2	0	1	0	1	0	0	Local Government Denmark, Danish Regions
E	1	0	0	0	0	1	0	Spanish Federation of Municipalities and Provinces
EST	2	0	2	0	0	0	0	Association of Estonian Cities, Association of Municipalities of Estonia
F	1	1	0	0	0	0	0	CEMR French Section
FIN	1	0	0	0	0	1	0	Association of Finnish Local and Regional Authorities
GB	1	0	0	0	0	0	1	Local Government International Bureau
GR	1	0	1	0	0	0	0	Central Union of Municipalities and Communities

H	2	0	2	0	0	0	0	Hungarian National Association of Local Authorities / Association of Hungarian Local Government Associations, Partnership of Hungarian Local Government Associations
I	1	1	0	0	0	0	0	CEMR Italien Section
IL	1	0	1	0	0	0	0	Union of Local Authorities in Israel
IRL	1	0	0	0	0	0	1	Institute of Public Administration
IS	1	0	1	0	0	0	0	Association of Local Authorities in Iceland
L	1	0	1	0	0	0	0	Association of Luxembourg Towns and Municipalities
LT	1	0	1	0	0	0	0	Association of Local Authorities in Lithuania
LV	1	0	0	0	0	1	0	Latvian Association of Local and Regional Authorities
M	1	0	1	0	0	0	0	Maltese Association of Local Councils
MK	1	0	1	0	0	0	0	Association of Units of local self-government of Macedonia
N	1	0	0	0	0	1	0	Norwegian Association of Local and Regional Authorities
NL	3	1	1	0	1	0	0	CEMR Dutch Section, Association of Netherlands Municipalities, Association of Provinces of the Netherlands
P	1	0	1	0	0	0	0	National Association of Portuguese Municipalities
PL	2	0	1	1	0	0	0	Association of Polish Cities, Association of Polish Counties
S	2	0	1	1	0	0	0	Swedish Association of Local Authorities, Swedish Federation of County Councils

SCG	2	0	2	0	0	0	0	Standing Conference of Towns and Municipalities of Serbia and Montenegro, Union of Municipalities of Montenegro
SK	1	0	1	0	0	0	0	Association of Town and Communities of Slovakia
SLO	2	0	2	0	0	0	0	Associations of Municipalities and Towns of Slovenia, Association of Municipalities of Slovenia
UA	1	0	1	0	0	0	0	Association of Ukrainian Cities
ZC	1	0	1	0	0	0	0	Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic
ZY	1	0	1	0	0	0	0	Union of Cyprus Municipalities
Gesamt	46	5	30	3	2	4	2	

Quelle: <http://www.ccre.org/membres_en.htm>, 11.2.05

*: Es wurden aus Darstellungsgründen die Abkürzungen der internationalen Kraftfahrzeugkennzeichen verwendet.

Anhang V: Tabelle 11: RGRE - Arbeitsgruppen und Foren 2006

Stand: Juni 2006

Working Groups	<ul style="list-style-type: none">▪ Working Group on Environment▪ Network on Energy Issues▪ Working Group on Employment and Social Policy▪ Working Group on Twinning▪ Working Group on Public Services and Procurement▪ Standing Committee for Euro-Mediterranean Partnership (COPPEM)▪ Policy Group on Information Society and E-Government▪ Working Group on Transport▪ Working Group on Cohesion Policy▪ Employer's Platform▪ Committee of Women Elected Representatives of Local and Regional Authorities▪ Working Group on North-South Cooperation▪ Working Group South-East Europe
Policy Forums	<ul style="list-style-type: none">▪ Forum on Cohesion Policy▪ Forum on Sustainable Development▪ Forum on Employment/ Social Affairs and the Information Society

Quellen:

<http://www.ccre.org/commissions_et_groupes_de_travail_en.htm>, 30.6.06 und
<<http://www.cor.europa.eu/document/activities/cemren.pdf>>, 30.6.06.

Anhang VI: Verzeichnis der zitierten Interviews

- I_AdR (2005):** Ausschuss der Regionen: Interview mit dem Administrator der Unit for Subsidiarity Monitoring & Relations with Associations, Tom Ashwanden, Brüssel.
- I_AFCCRE (2004):** Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe: Interview mit dem Directeur Générale du Secretariat Général, François Zaragoza. Orléans.
- I_BER (2003):** Berlin: Interview mit dem Leiter des Referats Internationale Städteverbindungen und Asien-Pazifik-Wochen der Staatskanzlei des Landes Berlin, Dr. Rainer Seider.
- I_BIR (2004):** Birmingham: Interview mit dem Head of Regional, European and International Division des Birmingham City Council, Jon Bloomfield.
- I_EUK (2005):** Europäische Kommission: Interview mit dem Head of Unit, Directorate General Regional Policy, Unit B2: URBAN and Urban Action, Rudolf Niessler, Brüssel.
- I_EUP_I (2005):** Europäisches Parlament: Interview mit dem Abgeordneten Jan Olbrycht, Vizevorsitzender der Intergroup Urban & Housing, Brüssel.
- I_EUP_II (2005a):** Europäisches Parlament: Interview mit der Abgeordneten Heide Rühle, Brüssel.
- I_EUR (2005):** Eurocities: Interview mit Senior Policy Advisor Eva Schultz und Policy Officer for Governance and International Cooperation Vanda Knowles, Eurocities Brussels Office.
- I_FRA (2003):** Frankfurt a.M.: Interview mit der Leiterin des Europa-Büros der Stadt Frankfurt am Main, Carolina Rohman.
- I_LEI (2005):** Leipzig: Interview mit der Stellvertretenden Leiterin des Referats Internationale Politik und Leiterin der Abteilung Europapolitik der Stadt Leipzig, Dr. Gudrun Heßke.
- I_LGIB (2004):** Local Governance International Bureau: Interview mit der Head of Policy & Public Affairs, Eileen Armstrong, London.
- I_LIL (2004):** Lille: Interview mit dem Chargé de Mission, Service des Relations Européennes, Communauté Urbaine de Lille Métropole, Alain Firth.
- I_LIV (2004):** Liverpool: Interview mit dem Head of European Programmes des Liverpool City Councils, Martin Eyres.
- I_LYO (2004):** Lyon: Interview mit der Chargé de Mission, Affaires Européennes, Direction des Relations Internationales, Ville de Lyon, Cécile Bressat.
- I_MAN (2004):** Manchester: Interview mit dem Head of the Manchester Digital Development Agency, Manchester City Council, Dave Carter.
- I_MÜN (2003):** München: Interview mit der Europabeauftragten Christiane Thömmes und Dr. Raimund Saller, Abteilung Europa-Angelegenheiten im Referat für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München.
- I_RGRE_DS (2005):** Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion: Interview mit dem stellvertretenden Generalsekretär und leitenden Geschäftsführer, Walter Leitermann, Köln.
- I_RGRE_I (2005):** Rat der Gemeinden und Regionen Europas: Interview mit dem Head of Press and Communication, Patrizio Fiorilli, Brüssel.
- I_RGRE_II (2005a):** Rat der Gemeinden und Regionen Europas: Interview mit der Head of Policy, Dr. Angelika Poth-Mögele, Brüssel.

Literatur

- Aarebrot, Frank H./Bakka, Pal H. (1997):** 'Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft.' In: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hg.): 'Vergleichende Politikwissenschaft.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 49-66.
- Abromeit, Heidrun (1993):** 'Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz. Studienbuch zur Vergleichenden Lehre politischer Systeme.' Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- AFCCRE (2000):** Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe: 'Les Statutes.' Paris.
- AFCCRE (2002):** Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe: 'Annuaire 2002.' Orléans, AFCCRE - Service des publications.
- AFCCRE (2003):** Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe: 'Catalogue des formations Européennes. A l'attention des élus locaux et régionaux et des agents des collectives locales.' Orléans.
- AFCCRE (2003b):** Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe: 'Les jumelages de communes en France.' Orléans.
- AFCCRE (2004):** Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe: 'Les Collectivités territoriales et régionales au cœur de la construction Européenne.' Orléans.
- AFCCRE (2004a):** Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe: 'Bureau de l'AFCCRE.' Orléans.
- AFCCRE (2004b):** Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe: 'Rapport d'activités 2002-2003.' Paris.
- AICCRE (1995):** Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa: 'Brève histoire du Conseil des Communes et des Régions d'Europe dans le cadre de deux siècles de lutte fédéraliste.' Rome.
- Aldrich, Howard E./Pfeffer, Jeffrey (1976):** 'Environments of Organizations.' In: Annual Review of Sociology Vol. 2: 79-105.
- Articus, Stephan (2005):** 'Reposition or lose - municipalities' reactions to European integration.' In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 44(2).
- Ast, Susanne (1999):** 'Koordination und Kooperation im europäischen Mehrebenensystem. Regionalisierung europäischer Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich.' Köln, Omnia Verlag.
- Bach, Maurizio (1999):** 'Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa.' Frankfurt a. M. und New York, Campus Verlag.
- Bache, Ian/Flinders, Matthew (Hg.) (2004):** 'Multilevel Governance.' Oxford, Oxford University Press.
- Bache, Ian/Flinders, Matthew (2004a):** 'Themes and Issues in Multi-Level Governance.' In: Ian Bache/Matthew Flinders (Hg.): 'Multilevel Governance.' Oxford, Oxford University Press: 1-11.
- Bache, Ian/George, Stephen/Rhodes, R.A.W (1996):** 'The European Union, Cohesion Policy, and Subnational Authorities in the United Kingdom.' In: Liesbet Hooghe (Hg.): 'Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance.' Oxford, Oxford University Press: 294-319.
- Bäck, Henry/Heinelt, Hubert/Magnier, Annick (Hg.) (2006):** 'The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy.' Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Behringer, Jeanette (2003):** 'Nationale und transnationale Städtenetzwerke in der Alpenregion.' Discussion Paper SP IV 2003-104, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Benz, Arthur (1992):** 'Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen.' In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl (Hg.): 'Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen.' Frankfurt a.M. und New York, Campus Verlag: 147-205.
- Benz, Arthur (2001):** 'Der moderne Staat - Grundlagen der politologischen Analyse.' München und Wien, R. Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

- Benz, Arthur (2003):** 'Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union.' In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): 'Europäische Integration.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 317-351.
- Benz, Arthur (Hg.) (2004):** 'Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung.' Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur (2004a):** 'Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?' In: Ders. (Hg.): 'Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung.' Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 11- 28.
- Benz, Arthur (2004b):** 'Multilevel Governance - Governance in Mehrebenensystemen.' In: Ders. (Hg.): 'Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung.' Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 125-147.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (Hg.) (1992):** 'Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen.' Frankfurt a.M. und New York, Campus Verlag.
- Berger, Ulrike/Bernhard-Mehlich, Isolde (2002):** 'Die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie.' In: Alfred Kieser (Hg.): 'Organisationstheorien.' Stuttgart, Kohlhammer Verlag: 133-168.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (1966):** 'The Social Construction of Reality.' New York, Doubleday Publishing.
- Beyme, Klaus von (1974):** 'Interessengruppen in der Demokratie.' München, Piper Verlag.
- Beyme, Klaus von (2000):** 'Die politischen Theorien der Gegenwart.' Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Bioulac, Bernard/Muret, Jean-Pierre/Pierot, Robert (1988):** 'Le conseil départemental: le conseil général, textes législatifs, démocratie, loi électorale, analyse financière, gestion, budget, actions départementales. Guide du citoyen et de l' élu.' Paris, Syros.
- Birmingham (2003):** 'Birmingham's Renaissance. How European Funding has Revitalised the City.' Birmingham City Council.
- Borchardt, Klaus-Dieter (2000):** 'The ABC of Community Law.' Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Borodcz, André (1996):** 'Strukturelle Kopplung durch Verbände.' In: Soziale Systeme - Zeitschrift für Soziologische Theorie 2(2): 361-387.
- Börzel, Tanja (2002):** 'Kooperation statt Wettbewerb: Regionen vor der Herausforderung der Europäisierung.' In: Thomas Conzelmann/Michèle Knodt (Hg.): 'Regionales Europa - Europäisierte Regionen.' Frankfurt a.M. und New York, Campus Verlag: 123-164.
- Böttcher Wienfried/Krawczynski, Johanna (2002):** 'Subsidiarität für Europa.' Münster, Hamburg und London, Lit Verlag.
- Botzem, Jochen (2002):** 'Governance-Ansätze in der Steuerungsdiskussion. Steuerung und Selbstregulierung unter den Bedingungen fortschreitender Internationalisierung.' Discussion Paper FS I 02-106, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Bouwen, Pieter (2001):** 'Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access.' EUI Working Paper SPS No. 2001/5, Florence, European University Institute.
- Bouwen, Pieter (2003):** 'The Democratic Legitimacy of Business Interest Representation in the European Union: Normative Implications of the Logic of Access.' Preprints of the MPI for Research on Collective Goods. Bonn.
- Bouwen, Pieter (2004):** 'The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs.' In: Journal of Common Market Studies 42(3): 473-495.
- Braumann, Alfred/Elineau, Christoph (2003):** 'Raumplanung à la française.' In: Planungsrundschau 2003/2004(6): 68-91.
- Bulkeley, Harriet/Davies, Anna/Evans, Bob/Gibbs, David/Kern, Kristine/Theobald, Kate (2003):** 'Environmental governance and transnational municipal networks in Europe.' In: Journal of Environmental Politics and Planning 5(3): 235-254.

- Bulkeley, Harriet/Kern, Kristine (2006):** 'Local government and the governing of climate change in Germany and the UK.' In: Urban Studies 43(12): 2237-2259.
- Burgsmüller, Christian (2003):** 'Die deutschen Länderbüros in Brüssel - verfassungswidrige Nebenaußenpolitik oder zeitgemäße Ausprägung des Föderalismus?' Aachen, Shaker Verlag.
- Button, Mark (2002):** 'Private Policing.' Cullompton, Willan Publishing.
- Carmichael, Laurence (2005):** 'Cities in the multi-level governance of the European Union.' In: Hubert Heinelt/Michael Haus/Murray Stewart (Hg.): 'Urban Governance and Democracy.' London and New York, Routledge Publishing.
- Castells, Manuel (1996):** 'The Rise of the Network Society.' Oxford und Malden, MA, Blackwell Publishers.
- CEMR (1953):** Rat der Gemeinden und Regionen Europas: 'Europäische Charta der Gemeindefreiheiten.' Versailles.
- CEMR (1997):** Council of European Municipalities and Regions: 'Constitution.' Paris.
- CEMR (2002):** Council of European Municipalities and Regions: 'The added-value of European Union Cohesion Policy.' Position Paper. Paris.
- CEMR (2002a):** Council of European Municipalities and Regions: '8th European Congress of Twinned Towns. Twinning in Europe: Beyond Exchange. Workshop Reports. Antwerpen 22-24 May 2002.' Paris.
- CEMR (2003):** Council of European Municipalities and Regions: 'The Work of the CEMR Committees in 2002-2003.'
- CEMR (2003a):** Council of European Municipalities and Regions: 'XXII CEMR General Assembly of Delegates. 14-16 May 2003. Final Programme.' Poznan/Poland, CEMR.
- CEMR (2003b):** Council of European Municipalities and Regions: 'International Leadership and Members of the Council of European Municipalities and Regions.' Brüssel.
- CEMR (2004):** Rat der Gemeinden und Regionen Europas: 'Jahresbericht 2003.'
- CEMR (2004a):** Council of European Municipalities and Regions: 'Policy Committee Meeting: the new mandates and the political statements.' Brussels.
- CEMR (2005):** Council of European Municipalities and Regions: 'A Europe with a local and regional Dimension!' Paris.
- CEMR (2006):** Council of European Municipalities and Regions: 'The future of public services in Europe: Meeting the needs of our citizens. Declaration of the 23rd General Assembly of European Municipalities and Regions.' Innsbruck.
- Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (Hg.) (2002):** 'Regionales Europa - Europäisierte Regionen.' Frankfurt a.M. und New York, Campus Verlag.
- Denters, Bas/Rose, Lawrence (2005):** 'Comparing Local Governance - Trends and Developments.' Houndmills, Basingstoke, Hampshire (UK) and New York, Palgrave Macmillan Publishing.
- Denters, Bas/Rose, Lawrence (2005a):** 'Local Governance in the Third Millenium: a brave new world?' In: Dies. (Hg.): 'Comparing Local Governance - Trends and Developments.' Houndmills, Basingstoke, Hampshire (UK) and New York, Palgrave Macmillan Publishing: 1-11.
- Dieckmann, Jochen (2000):** 'Zur Organisation kommunaler Spitzenorganisationen auf europäischer und internationaler Ebene.' In: Die Öffentliche Verwaltung Juni 2000 Heft 11: S. 457-461.
- DifU (1995):** Deutsches Institut für Urbanistik: 'Europäische Städtenetzwerke. Ausgewählte Beispiele. Uwe Wiedemann und Werner Heinz.' Berlin.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1991):** 'Introduction.' In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hg.): 'The New Institutionalism in Organizational Analysis.' Chicago and London, The University of Chicago Press: 1-38.
- Dorsch, Pamela (2003):** 'Nationale und transnationale Vernetzungen polnischer Städte und Regionen. Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung.' Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried (2002):** 'Institutionenökonomische Theorien der Organisation.' In: Alfred Kieser (Hg.): 'Organisationstheorien.' Stuttgart, Kohlhammer Verlag: 199-251.
- Edwards, Geoffrey/Spence, David (Hg.) (1997):** 'The European Commission.' London, Cartermill International.
- Edwards, Geoffrey/Spence, David (1997a):** 'The European Commission in Perspective.' In: Dies. (Hg.): 'The European Commission.' London, Cartermill International: 1-32.
- Eichener, Volker (2000):** 'Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung.' Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Eising, Rainer (2001):** 'Interessenvermittlung in der Europäischen Union.' In: Werner Reutter/Peter Rütters (Hg.): 'Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa.' Opladen, Verlag Leske + Budrich: 453-476.
- Eising, Rainer (2004):** 'Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse.' In: Politische Vierteljahresschrift 45(4): 494-518.
- EU-AdR (1995):** Ausschuss der Regionen: 'Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu der Revision des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.' Amtsblatt der Europäischen Union, C 100, CdR 136/95, Brüssel.
- EU-AdR (2003):** Ausschuss der Regionen: 'Geschäftsordnung.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 189/53, Brüssel.
- EU-AdR (2004):** Ausschuss der Regionen: 'Die Auswahl der AdR-Mitglieder. Verfahren in den Mitgliedstaaten.' I-I/2004, Brüssel.
- EU-AdR (2004a):** Ausschuss der Regionen: 'Punkt 6: Orientierungsdebatte über die politischen Prioritäten des AdR für das Jahr 2005. Vorlage des Generalsekretärs.' 82. Ausserordentliche Präsidiumssitzung des Ausschusses der Regionen, Brüssel.
- EU-AdR (2005):** Committee of the Regions: 'Conference Program.' European Summit of Regions & Cities, Wroclaw, Poland.
- EU-AdR (2005a):** Committee of the Regions: '86th Meeting of the Committee of the Region's Bureau. 12. April 2005. Item 3a: Evaluation of the structured dialogue and follow-up.' Brussels.
- EU-AdR (2006):** Ausschuss der Regionen: 'Vorschlag an die Plenarversammlung betreffend die neuen Zuständigkeiten und die Zusammensetzung der Fachkommissionen des AdR (Art. 44 der Geschäftsordnung).' 91. Präsidiumssitzung des Ausschusses der Regionen. R/CdR 385/2005, Brüssel.
- EU-K-Entscheidung (1989):** 'Entscheidung der Kommission vom 8. März 1989 zur Festlegung von Richtgrößen für die Aufteilung von 85 v. H. der EFRE-Verpflichtungsermächtigungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des in der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates festgelegten Ziels Nr. 2 (89/289/EWG).' Amtsblatt der Europäischen Union, L 113, Celex-Nr.: 31989D0289, Brüssel.
- EU-K-Entscheidung (2000):** 'Entscheidung der Kommission zur Festlegung des Verzeichnisses der in Deutschland unter Ziel 2 der Strukturfonds fallenden Gebiete für den Zeitraum 2000 bis 2006.' (2000/201/EG), bekannt gegeben unter Aktenzeichen (K(2000) 310), Brüssel.
- EU-K-Entscheidung (2005):** 'Entscheidung der Kommission über die Durchführungsmodalitäten für das Verfahren nach Artikel 30 der Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste.' 2005/0000/EG, bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2004) 5769, Brüssel.
- EU-K (2001):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Europäisches Regieren - Ein Weißbuch.' KOM (2001) 428, Brüssel.
- EU-K (2002):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2000.' Amtsblatt der Europäischen Union, (2002/c37/02), Brüssel.
- EU-K (2002a):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Non-paper Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und staatliche Beihilfen.' Brüssel.

- EU-K (2002b):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2001.' KOM (2002) 733 end., Brüssel.
- EU-K (2002c):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen. GD EAC Nr. 50/05. Unterstützung von Städtepartnerschaften 2003.' Amtsblatt der Europäischen Union, (2002/C 220/08), Brüssel.
- EU-K (2002d):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Haushalt: 'Die Finanzverfassung der Europäischen Union.' Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg.
- EU-K (2002e):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Die Programmplanung der Strukturfonds für den Zeitraum 2000-2006: eine erste Bewertung der Gemeinschaftsinitiative URBAN.' Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM8 (2002) 308 end., Brüssel.
- EU-K (2003):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.' KOM (2003) 270 end., Brüssel.
- EU-K (2003b):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Antwort der Kommission auf den Fragenkatalog betreffend die Gesetzgebungsfunktion, die Zusammensetzungen des Rates und den Vorsitz im Ministerrat (Dok. CIG 9/03).' Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: CIG 35-03, Brüssel.
- EU-K (2003c):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2002.' KOM 2003/530, Brüssel.
- EU-K (2003d):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Ständiger und systematischer Dialog mit den Verbänden der Gebietskörperschaften über die Politikgestaltung.' Arbeitsunterlage der Kommission. C (2003) 927/1, Brüssel.
- EU-K (2003e):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Dialog mit den Verbänden der Gebietskörperschaften über die Politikgestaltung der Europäischen Union.' Mitteilung der Kommission. KOM (2003) 811 end., Brüssel.
- EU-K (2004):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.' Mitteilung der Kommission. KOM (2004) 374 end., Brüssel.
- EU-K (2004a):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Bericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.' Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. SEK (2004) 326, Brüssel.
- EU-K (2004b):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Entwicklung einer thematischen Strategie für die städtische Umwelt.' Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM (2004) 60 end., Brüssel.
- EU-K (2005):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2003.' Amtsblatt der Europäischen Union, 2005/C 65 E/01, Brüssel.
- EU-K (2005b):** Commission of the European Communities: 'Non-paper on complementary methods for the services negotiations.' Brussels.
- EU-K (2005c):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Überprüfung der Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung. Non-paper der Dienststellen der GD Wettbewerb zur Diskussion anlässlich des ersten multilateralen Treffens mit Sachverständigen der Mitgliedstaaten.' Brüssel.
- EU-K (2005d):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Bericht der Kommission über die Tätigkeit der Ausschüsse im Jahre 2004.' KOM (2005) 554 end., Brüssel.
- EU-K (2005e):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Reduzierung staatlicher Beihilfen.' Europadirekt, Pressemeldung. 9.12.2005 um 15:06, Brüssel/Berlin.
- EU-K (2005f):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'EU-Kommission verklagt Deutschland.' Europadirekt, Pressemeldung. 14.1.2005 um 19:03, Brüssel/Berlin.

- EU-K (2005g):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland.' Europadirekt, Pressemeldung. 15.7.2005 um 16:12, Brüssel/Berlin.
- EU-K (2006):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Finanzbericht 2005.' Brüssel.
- EU-K (2007):** Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 'Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2007. Übersicht in Zahlen.' Brüssel.
- EU-P (2003):** European Parliament: 'Lobbying in the European Union: Current rules and practices.' Working Paper, Constitutional Affairs Series. AFCO 104 EN, Luxembourg.
- EU-P (2005):** Europäisches Parlament: 'Geschäftsordnung.' 16. Auflage, Brüssel.
- EU-P (2005a):** Europäisches Parlament: 'Sitzungsplan 07.02.2005 bis 04.03.2005.' Direktion Planung der Parlamentarischen Arbeit, 05/C-2005, Brüssel.
- EU-Rat (1999):** Rat der Europäischen Union: 'Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse vom 28. Juni 1999.' 1999/468/EG, Amtsblatt der Europäischen Union, L 184/23, Brüssel.
- EU-Rat (2004):** Rat der Europäischen Union: 'Beschluss des Rates vom 22. März 2004 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung.' 2004/338/EG, Amtsblatt der Europäischen Union, L 106/22, Brüssel.
- EU-Richtlinie (2004):** 'Richtlinie 2004/17/EG zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 134, Brüssel.
- EU-Richtlinie (2004a):** 'Richtlinie 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 134, Brüssel.
- EU-Verordnung (1988):** 'Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 185, Celex-Nr.: 31988R2052, Brüssel.
- EU-Verordnung (1988a):** 'Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 374, Celex-Nr.: 31988R4253, Brüssel.
- EU-Verordnung (1988b):** 'Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 des Rates vom 19. Dezember 1988 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in Bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 374, Brüssel.
- EU-Verordnung (1993):** 'Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 193, Celex-Nr.: 31993R2081, Brüssel.
- EU-Verordnung (1993a):** 'Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 193, Celex-Nr.: 31993R2082, Brüssel.
- EU-Verordnung (1993b):** 'Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in Bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 193, Celex-Nr.: 31993R2083, Brüssel.
- EU-Verordnung (1999):** 'Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 161/1, Brüssel.

- EU-Verordnung (2004):** 'Verordnung (EG) Nr. 1874/2004 der Kommission vom 28. Oktober 2004 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für die Anwendung auf Verfahren zur Auftragsvergabe.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 326, Celex-Nr.: 32004R1874, Brüssel.
- EU-Verordnung (2005):** 'Verordnung (EG) Nr. 2083/2005 der Kommission vom 19. Dezember 2005 zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für die Anwendung auf Verfahren zur Auftragsvergabe.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 333, Celex-Nr.: 3205R2083, Brüssel.
- EU (1987):** Europäische Union: 'Einheitliche Europäische Akte.' Amtsblatt der Europäischen Union, L169/1, Brüssel.
- EU (1999):** Europäische Union: 'Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen.' Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Deutschland, Bonn, Europa Union Verlag.
- EU (2000):** Europäische Union: 'Strukturpolitische Maßnahmen 2000-2006. Kommentare und Verordnungen.' Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- EU (2001):** Europäische Union: 'Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte.' Amtsblatt der Europäischen Union, C80/1, Brüssel.
- EU (2001a):** Europäische Union: 'Standardgeschäftsordnung - Beschluss 1999/468/EG des Rates. Geschäftsordnung des Ausschusses.' Amtsblatt der Europäischen Union, 2001/C 38/03, Brüssel.
- EU (2002):** Europäische Union: 'Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union.' Amtsblatt der Europäischen Union, C 325/5, Brüssel.
- EU (2002a):** Europäische Union: 'Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.' Amtsblatt der Europäischen Union, C 325/33, Brüssel.
- EU (2003):** Europäische Union: 'Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 236, Brüssel.
- EU (2003b):** Europäische Union: 'Partnerschaft mit Städten. Die Gemeinschaftsinitiative Urban.' Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- EU (2003c):** European Union: 'Fact Sheet - Rural Development in the European Union.' Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EU (2003d):** Europäische Union: 'Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“.' Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Amtsblatt der Europäischen Union, 2003/C 321/01, Brüssel.
- EU (2004):** Europäische Union: 'Vertrag über eine Verfassung für Europa.' Amtsblatt der Europäischen Union. C 310/1, Brüssel.
- EU (2005):** Europäische Union: 'Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2005.' Amtsblatt der Europäischen Union, L 60, Brüssel.
- EU (2006):** Europäische Union: 'Finanzbericht.' Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg.
- EU (2006a):** European Union: 'Cohesion policy and cities. The urban contribution to growth and jobs in the regions.' Communication from the Commission to the Council and the Parliament. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- EU (2007):** Europäische Union: 'Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007.' Amtsblatt der Europäischen Union. C 306/1, Brüssel.
- Eurocities (1997):** 'Statutes. Amended on 1. November 1997.' Brussels.
- Eurocities (2002):** 'Internal Rules. Adopted by the Executive Committee on 1 March 2002.' Brussels.

- Eurocities (2002a):** 'Eurocities Barcelona Declaration. Message from the Mayors and Leaders of European cities to the Members of the European Convention.' Barcelona.
- Eurocities (2003):** 'Financial Documents.' Brussel.
- Eurocities (2003a):** 'Eurocities & associated Networks - Staff Directory 2003.' Brussels.
- Eurocities (2003b):** 'Towards a better Quality of Life in Cities. Conference and Annual General Meetings. Eurocities, Porto. 26-29.11.03.' Porto.
- Eurocities (2004):** 'Eurocities. The Network of Major European Cities. Structure and Activities.' Brussels.
- Eurocities (2004c):** 'Eurocities Strategic Objectives. Working towards a better quality of life for all.' Brussels.
- Eurocities (2004d):** 'Eurocities' "Vienna Declaration" for an integrated approach towards urban issues and reinforced cooperation with cities in the European Union.' Vienna.
- Eurocities (2005a):** 'Internal Rules. Version of the 8. June 2005.' Brussels.
- Eurocities (2005b):** 'Eurocities Reform - Comments by member cities.' Brussels.
- Eurocities (2005c):** 'Eurocities Statement to the Spring Council 2005.' Brussels.
- Falke, Josef (2000):** 'Komitologie - Entwicklung, Rechtsgrundlagen und erste empirische Annäherung.' In: Christian Joerges /Josef Falke (Hg.): 'Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 43-159.
- Falkner, Gerda (2000):** 'Policy Networks in a Multi-Level System: Convergence Towards Moderate Diversity?' In: West European Politics 23(4): 94-113.
- Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiberand, Simone (2005):** 'Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States.' Cambridge, Cambridge University Press.
- FJNSB (2005):** Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen: 'Strategisches Niemandsland. Vom Dilemma der Strategiebildung in der Politik.' Heft 2/05. Stuttgart, Verlag Lucius&Lucius.
- Fraenkel, Ernst (1991 (1964)):** 'Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie.' In: Ders. (Hg.): 'Deutschland und die westlichen Demokratien.' Frankfurt a. M., Suhrkamp Verlag (Erstauflage 1964): 297-325.
- Frank, Susanne (2005):** 'Eine kurze Geschichte der 'europäischen Stadtpolitik' - erzählt in drei Sequenzen.' In: Uwe Altröck/Simon Güntner/Sandra Huning/Deike Peters (Hg.): 'Zwischen Anpassung und Neuerfindung. Raumplanung und Stadtentwicklung in den Staaten der EU-Osterweiterung.' Cottbus, Verlag Uwe Altröck: 307-322.
- Geißel, Brigitte (2005):** 'Zivilgesellschaft und Local Governance: Good Fellows?' In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen(3): 19-28.
- George, Stephen (2004):** 'Multi-Level Governance and the European Union.' In: Ian Bache/Matthew Flinders (Hg.): 'Multilevel Governance.' Oxford, Oxford University Press: 107-126.
- Goergen, Pascal (2006):** 'Lobbying in Brussel. A practical guide to the European Union for cities, regions, networks and enterprises.' Bonn, D&P Service.
- Grande, Edgar (2000):** 'Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems.' In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hg.): 'Wie Problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 11-30.
- Granovetter, Mark S. (2004 (1973)):** 'The Strength of Weak Ties.' In: Gernot Grabher/Walter W. Powell (Hg.): 'Networks I.' Cheltenham und Northampton, MA, Edward Elgar Publishing. Zuerst erschienen in American Journal of Sociology, 78 (6), 1360-1380: 468-488.
- Greenwood, Justin (2003):** 'Interest Representation in the European Union.' Houndmills, Basingstoke, Hampshire (UK) and New York, Palgrave Macmillan Publishing.
- Greenwood, Justin/Aspinwall, Mark (1998):** 'Collective Action in the European Union. Interests and the new politics of associability.' London and New York, Routledge Publishing.

- Grote, Jürgen (1995):** 'Das Regierungssystem der V. französischen Republik. Verfassungstheorie und Praxis.' Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Habermas, Jürgen (1998):** 'Die postnationale Konstellation. Politische Essays.' Frankfurt a.M., Suhrkamp Verlag.
- Hartmann, Jürgen (2001):** 'Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung.' Frankfurt a. M., Campus Verlag.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg (1999):** 'Neo-Institutionalismus.' Bielefeld, transcript Verlag.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert (2005):** 'How to achieve governability at the local level. Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement.' In: Michael Haus/Hubert Heinelt/Murray Stewart (Hg.): 'Urban Governance and Democracy.' London and New York, Routledge Publishing: 12-39.
- Haus, Michael/Heinelt, Hubert/Stewart, Murray (2005):** 'Urban Governance and Democracy.' London and New York, Routledge Publishing.
- Heberlein, Horst (2001):** 'Kommunen und Europa.' Kommunalpolitik Materialien für die Arbeit vor Ort. Nr. 20, Wesseling, Konrad Adenauer Stiftung.
- Heidling, Eckhard (2000):** 'Strategische Netzwerke. Koordination und Kooperation in asymmetrisch strukturierten Unternehmensnetzwerken.' In: Johannes Weyer (Hg.): 'Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung.' München und Wien, R. Oldenbourg Wissenschaftsverlag: 63-85.
- Heinelt, Hubert (Hg.) (1996):** 'Politiknetzwerke und europäische Strukturförderung.' Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit. Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Heinelt, Hubert (1996a):** 'Die Strukturfondsförderung - Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union.' In: Ders. (Hg.): 'Politiknetzwerke und europäische Strukturförderung.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 17-32.
- Heinelt, Hubert (1996b):** 'Länderspezifische Varianzen im Mehrebenengefüge der Strukturfondsförderung.' In: Ders. (Hg.): 'Politiknetzwerke und europäische Strukturförderung.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 277-297.
- Heinelt, Hubert (1996c):** 'Perspektiven und Probleme der Strukturförderung.' In: Ders. (Hg.): 'Politiknetzwerke und europäische Strukturförderung.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 298-309.
- Heinelt, Hubert (2004):** 'Governance auf lokaler Ebene.' In: Arthur Benz (Hg.): 'Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen.' Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 29-44.
- Heinelt, Hubert (2005):** 'Konzeptionelle Überlegungen zur Entwicklung der Strukturfonds als kumulativer Politikprozess.' In: Hubert Heinelt/Jutta Kopp-Malek/Jochen Lang/Bernd Reissert (Hg.): 'Die Entwicklung des EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozeß.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 17-45.
- Heinelt, Hubert/Hlepas, Nikolaos K. (2006):** 'Typologies of Local Government Systems.' In: Hubert Heinelt/Henry Bäck/Annick Magnier (Hg.): 'The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy.' Wiesbaden, VS - Verlag für Sozialwissenschaften: 21-42.
- Heinelt, Hubert/Kopp-Malek, Jutta/Lang, Jochen/Reissert, Bernd (2005):** 'Die Entwicklung des EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozeß.' Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Heinelt, Hubert/Kübler, Daniel (2005):** 'Metropolitan Governance - Capacity, democracy and the dynamics of place.' London and New York, Routledge Publishing.
- Heinelt, Hubert/Meinke-Brandmaier, Britta (2006):** 'Comparing Civil Society Participation in European Environmental Policy and Consumer Protection.' In: Stijn Smismans (Hg.): 'Civil Society and Legitimate European Governance.' Cheltenham and Northampton, MA, Edward Elgar Publishing: 196-218.
- Heinelt, Hubert/Niederhäfner, Stefan (2005):** 'Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System.' In: Wolfgang van den Daele (Hg.): 'Diskurs und Governance. Abschlußbericht der Forschungsabteilung 'Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke.' Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: 76-88.
- Heinz, Werner (2005):** 'Europe and German Cities - Editorial.' In: Journal of Urban Studies 44(2), Download von <http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en/05_02>, 25.11.05.

- Hesse, Joachim J. (Hg.) (1991):** 'Local Government and Urban Affairs in the International Perspective.' Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Hesse, Joachim J./Benz, Arthur (1990):** 'Die Modernisierung der Staatsorganisation. Institutionenpolitik im internationalen Vergleich: USA, Großbritannien, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland.' Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Hesse, Joachim J./Sharpe, Laurence J. (1991):** 'Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations.' In: Joachim J. Hesse (Hg.): 'Local Government and Urban Affairs in the International Perspective.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 603-621.
- Hinich, Melvin J./Munger, Michael C. (1997):** 'Analytical Politics.' Cambridge, Cambridge University Press.
- Hix, Simon (2003):** 'Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU.' In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): 'Europäische Integration.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 15-180.
- Hix, Simon (2005):** 'The Political System of the European Union.' Houndmills, Basingstoke, Hampshire (UK) and New York, Palgrave Macmillan Publishing.
- Hoffmann-Martinot, Vincent (2003):** 'The French Republik, one yet divisible?' In: Norbert Kersting/Angelika Vetter (Hg.): 'Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 157-182.
- Hoffschulte, Heinrich/Patt, Dieter/Schuster, Wolfgang/Walcha, Henning (2004):** 'Europäische Integration: Kommunales Leitthema der Zukunft. Bürgermeister am Katzentisch?' Kommunalpolitik - Materialien vor Ort. Nr. 28, Wesseling, Konrad Adenauer Stiftung.
- Hooghe, Liesbet (1995):** 'Subnational Mobilisation in the European Union.' EUI Working Paper RSC No. 95/6, Florence, European University Institute.
- Hooghe, Liesbet (Hg.) (1996):** 'Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance.' Oxford, Oxford University Press.
- Höpfl, Thomas (2004):** 'Soziale Auftragsvergabe - Entscheidung zwischen Pflicht- und Kürprogramm im öffentlichen Beschaffungswesen?' In: WISO - Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift(2): 105-126.
- Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine (1994):** 'betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven.' München, Verlag C.H. Beck.
- Ismayr, Wolfgang (Hg.) (1999):** 'Die politischen Systeme Westeuropas.' Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2003):** 'Regieren und Institutionenbildung.' In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): 'Europäische Integration.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 11-46.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2004):** 'Governance in der Europäischen Union.' In: Arthur Benz (Hg.): 'Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen.' Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 77-101.
- Jansen, Dorothea (2003):** 'Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele.' Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Jepperson, Ronald L. (1991):** 'Institution, Institutional Effects, and Institutionalism.' In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hg.): 'The New Institutionalism in Organizational Analysis.' Chicago and London, The University of Chicago Press: 143-163.
- Joerges, Christian (2000):** 'Die Europäische "Komitologie": Kafkaeske Bürokratie oder Forum und Form "deliberativen Regierens" im Binnenmarkt.' In: Christian Joerges/Josef Falke (Hg.): 'Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 17-42.
- Joerges, Christian (2001):** 'Economic Order' - "Technical Realization" - "The Hour of the Executive": Some Legal Historical Observations on the Commission White Paper on European Governance.' Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Download unter <<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/012201.html>>, 8.11.2006.

- Joerges, Christian/Falke, Josef (Hg.) (2000):** 'Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung.' Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Judd, Dennis R./Parkinson, Michael (Hg.) (1990):** 'Leadership and Urban Regeneration. Cities in North America and Europe.' London, Thousand Oaks and New Dehli, Sage Publishing.
- Kaiser, Karl (1997(1970)):** 'Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik.' In: Wolfgang Medick-Krakau/Monika Seibel/Herfried Münkler/Michael Th. Greven (Hg.): 'Demokratische Politik. Analyse und Theorie. Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland.' Opladen/Wiesbaden, Politische Vierteljahresschrift im Westdeutschen Verlag: 353-382. Zuerst erschienen in PVS Sonderheft 1 Jg. 1970, S. 80-109.
- Keating, Michael (2000):** 'The new Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change.' Cheltenham and Northampton, MA, Edgar Elgar Publishing.
- Kelemen, Daniel R. (2002):** 'The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies.' In: West European Politics 25(4): 93-118.
- Kempf, Udo (1999):** 'Das politische System Frankreichs.' In: Wolfgang Ismayr (Hg.): 'Die politischen Systeme Westeuropas.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 289-330.
- Kern, Kristine (2001):** 'Transnationale Städtenetzwerke in Europa.' In: Eckhard Schröter (Hg.): 'Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 95 -116.
- Kern, Kristine (2003):** 'Globale Governance durch transnationale Netzwerkorganisationen. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation.' In: Wissenschaftszentrum Berlin (Hg.): 'Jahrbuch': 285-307.
- Kern, Kristine (2004):** 'Governance jenseits des Nationalstaates. Transnationalisierung und Europäisierung der Ostseeregion.' In: Wissenschaftszentrum Berlin: Mitteilungen, Heft 106.
- Kern, Kristine (2007):** 'When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU-Multi-level System.' Konferenzpapier präsentiert auf der Konferenz der European Studies Association 2007 in Montreal.
- Kern, Kristine/Löffelsend, Tina (2004):** 'Sustainable Development in the Baltic Sea Region. Governance beyond the Nation State.' In: Local Environment 9, No 5: 451-467.
- Kern, Kristine/Niederhafner, Stefan/Rechlin, Sandra/Wagner, Jost (2005):** 'Kommunaler Klimaschutz in Deutschland - Handlungsoptionen, Entwicklungen und Perspektiven.' Discussion Paper SP IV 2005-101, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Kern, Kristine/Wegener, Alexander (2002):** 'Institutionelle Innovationen deutscher Kommunen zwischen lokaler und europäischer Governance.' In: Jens Libbe/Stephan Tomerius/Jan Trapp (Hg.): 'Liberalisierung und Privatisierung der kommunalen Aufgabenerfüllung - soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs.' Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik - Beiträge zur Stadtforschung: 221-238.
- Kersting, Norbert /Vetter, Angelika (Hg.) (2003):** 'Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency.' Urban Research International 4. Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Kieser, Alfred (2002):** 'Max Webers Analyse der Bürokratie.' In: Alfred Kieser (Hg.): 'Organisationstheorien.' Stuttgart, Kohlhammer Verlag: 39-64.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (Hg.) (1994):** 'Europa der Regionen - Europa der Kommunen.' Kommunalrecht - Kommunalverwaltung Band 13. Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1994a):** 'Entwicklungslinien zu einem Europa der Regionen.' In: Ders. (Hg.): 'Europa der Regionen - Europa der Kommunen.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 11-23.
- Knill, Christoph (2000):** 'Policy-Netzwerke. Analytisches Konzept und Erscheinungsform moderner Politiksteuerung.' In: Johannes Weyer (Hg.): 'Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung.' München und Wien, R. Oldenbourg Wissenschaftsverlag: 111-133.

- Kohler-Koch, Beate (2002):** 'On Networks, Travelling Ideas, and Behavioural Inertia.' In: Thomas Conzelmann/Michèle Knodt (Hg.): 'Regionales Europa - Europäisierte Regionen.' Frankfurt a.M., Campus Verlag: 87-103.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004):** 'Europäische Integration - Europäisches Regieren.' Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hg.) (1999):** 'The Transformation of Governance in the European Union.' London and New York, Routledge Publishing.
- Kooiman, Jan (Hg.) (1993):** 'Modern Governance. New Government - Society Interactions.' London, Thousand Oaks and New Dehli, Sage Publishing.
- Kooiman, Jan (2003):** 'Governing as Governance.' London, Thousand Oaks and New Dehli, Sage Publishing.
- Kopp-Malek, Tanja (2005):** 'Die Entwicklung des Strukturfonds als kumulativer Politikprozess.' In: Hubert Heinelt/Tanja Kopp-Malek/Jochen Lang/Bernd Reissert (Hg.): 'Die Entwicklung des EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozeß.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 45-114.
- Kost, Andreas/Wehling, Hans-Georg (Hg.) (2003):** 'Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung.' Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Kragh, Mette Fosgaard (2005):** 'New Danish Regional Development Plans - An Effort of combining Economy and Spatial Aspects for Urban and Rural Areas.' Article of the Month, September 2005, FIG - Fédération Internationale des Géomètres. Download unter http://www.fig.net/pub/monthly_articles/September_2005/kragh_September_2005.htm>11.10.06.
- Kübler, Daniel/Heinelt, Hubert (Hg.) (2005):** 'Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place.' London and New York, Routledge Publishing.
- Kübler, Daniel/Heinelt, Hubert (2005a):** 'Introduction.' In: Dies. (Hg.): 'Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place.' London and New York, Routledge Publishing: 1-7.
- Kübler, Daniel/Michel, Pascal (2006):** 'Mayors in Vertical Power Relations.' In: Henry Bäck/Hubert Heinelt/Annick Magnier (Hg.): 'The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy.' Wiesbaden, VS - Verlag für Sozialwissenschaften: 221-244.
- Kukawka, Pierre/Smith, Andy (1996):** 'Frankreich.' In: Hubert Heinelt (Hg.): 'Politiknetzwerke und europäische Strukturförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedsstaaten.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 187-212.
- Lafferty, William M. (Hg.) (2001):** 'Sustainable Communities in Europe.' London und Sterling, VA, Earthscan Publishing Ltd.
- Lang, Jochen (2005):** 'Deutschland.' In: Hubert Heinelt/Tanja Kopp-Malek/Jochen Lang/Bernd Reissert (Hg.): 'Die Entwicklung des EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozeß.' Baden-Baden, Nomos Verlag: S.160-182.
- Lange, Stefan/Braun, Dietmar (2000):** 'Politische Steuerung zwischen System und Akteur.' Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Le Galès, Patrick (2002):** 'European Cities. Social Conflicts and Governance.' Oxford, Oxford University Press.
- Le Galès, Patrick /Lequesne, Christian (Hg.) (1997):** 'Les paradoxes des régions en Europe.' Paris, Éditions La Découverte.
- Leipzig (2004):** 'Eurocities Reform 2004. Arbeitspapier zu strategischen Zielen des Netzwerks, neuen Strukturen und Arbeitsweisen.' Stadt Leipzig, Referat Europäische und Internationale Zusammenarbeit.
- Leitermann, Walter (2005):** 'Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) - auf einen Blick -.' Köln.
- Leitermann, Walter (2005a):** 'Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)/Deutsche Sektion.' Köln.
- Leitner, Helga/Sheppard, Eric (2002):** "'The City is Dead, Long Live the Net': Harnessing European Interurban Networks for a Neoliberal Agenda.' In: Antipode 34 (3): 495-518.

- Levine, Sol/White, Paul E. (1961):** 'Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships.' In: Administrative Science Quarterly 5: 583-601.
- LGIB (2003):** Local Government International Bureau: 'Corporate Plan 2004-2005.' London.
- LGIB (2003b):** Local Government International Bureau: 'Constitutionally Yours. Local communities and the future of Europe.' International Report Nr. 8., London.
- LGIB (2004):** Local Government International Bureau: 'On the job. Local Government's role in EU employment strategy.' London.
- LGIB (2004a):** Local Government International Bureau: 'European work in the LGIB corporate plan 2004-2005 - links to LGA business planning process.' London.
- LGIB (2004b):** Local Government International Bureau: 'Mainstreaming the European dimension into the work of the LGA.' London.
- LGIB (2006):** Local Government International Bureau: 'Corporate Plan 2006-2007.' London.
- Lijphart, Arend (1984):** 'Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries.' New Haven und London, Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1999):** 'Patterns of Democracies: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.' New Haven und London, Yale University Press.
- Lowi, Theodore J. (1964):** 'American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory.' In: World Politics(16): 677-715.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1984):** 'The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life.' In: American Political Science Review(78): 734-749.
- Marin, Bernd /Mayntz, Renate (Hg.) (1991):** 'Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations.' Frankfurt a. M., Campus Verlag.
- Marks, Gary (1993):** 'Structural Policy and the Multilevel Governance in the EC.' In: Alan W. Cafruny/Glenda G. Rosenthal (Hg.): 'The Maastricht Debates and Beyond.' Essex, Longman Group UK Limited: 391-410.
- Marks, Gary (1996):** 'Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy.' In: Liesbet Hooghe (Hg.): 'Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance.' Oxford, Oxford University Press.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet (2004):** 'Contrasting Visions of Multi-Level Governance.' In: Ian Bache/Matthew Flinders (Hg.): 'Multilevel Governance.' Oxford, Oxford University Press: 15-30.
- Marks, Gary/Hooghe, Lisbeth/Blank, Kermit (1995):** 'European Integration since the 1980s. State-Centric versus Multi-Level-Governance.' Paper presented at the American Political Science Association Meeting, Chicago, 31.8-3.9. 1995.
- Marsh, David (Hg.) (1998):** 'Comparing Policy Networks.' Buckingham und Philadelphia, Open University Press.
- Marsh, David (1998a):** 'The development of the policy network approach.' In: Ders. (Hg.): 'Comparing Policy Networks.' Buckingham und Philadelphia, Open University Press: 3-17.
- Maurer, Andreas (2002):** 'Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente.' Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Mayer-Ries, Jörg (1999):** 'Globalisierung lokaler Politik. Das "Klima-Bündnis" europäischer Städte mit den indigenen Völkern Amazoniens.' Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag.
- Mayntz, Renate (1993):** 'Governing failures and the problem of governability.' In: Jan Kooiman (Hg.): 'modern governance.' 9-20.
- Mayntz, Renate (1999):** 'Multi-Level Governance: German Federalism and the European Union.' In: Carl Lankowski (Hg.): 'Governing beyond the Nation-State. Global Public Policy, Regionalism or Going Local? AICGS Research Report No.11.' Baltimore, Maryland, John Hopkins University: 101-114.
- Mayntz, Renate (2004):** 'Governance im modernen Staat.' In: Arthur Benz (Hg.): 'Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung.' Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 65-76.

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995):** 'Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren.' In: Dies. (Hg.): 'Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Steuerung.' Frankfurt a. M. und New York, Campus Verlag: 9-38.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995a):** 'Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus.' In: Dies. (Hg.): 'Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Steuerung.' Frankfurt a. M. und New York, Campus Verlag: 39-72.
- Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (Hg.) (1993):** 'Lobbying in the European Community.' Oxford, Oxford University Press.
- Messner, Dirk (1995):** 'Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Probleme gesellschaftlicher Steuerung.' Köln, Weltforum Verlag.
- Michalowitz, Irina (2004):** 'Lobbying as a Two-way Strategy: Interest Intermediation of Mutual Instrumentalisation.' In: Andreas Warntjen/Arndt Wonka (Hg.): 'Governance in Europe - the Role of Interest Groups.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 76-93.
- Moravcsik, Andrew (1998):** 'The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht.' Ithaca, NY, Cornell Univ. Press.
- Münch, Claudia (2006):** 'Emanzipation der lokalen Eben? Kommunen auf dem Weg nach Europa.' Wiesbaden, VS-Verlag der Sozialwissenschaften.
- Muret, Jean-Pierre (1986):** 'Le conseil régional. Les nouveaux textes législatifs, la démocratie, la loi électorale, l'analyse financière, le budget, les actions régionales.' Paris, Syros.
- Naschold, Frieder (1995):** 'Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa.' Berlin, edition sigma.
- Nazarek, Jürgen (2001):** 'Kommunale Selbstverwaltung und Europäische Integration. Gemeindliche Betroffenheit und Absicherung der kommunalen Selbstverwaltung durch die insitutionalisierte Vertretung kommunaler Interessen.' Leipzig, Leipziger Universitätsverlag.
- Négrier, Emmanuel (2005):** 'The new French dice. Metropolitan institution building and democratic issues.' In: Daniel Kübler/Hubert Heinelt (Hg.): 'Metropolitan governance, democracy and the dynamics of place.' London and New York, Routledge Publishing: 29-46.
- Neyer, Jürgen (2000):** 'Risikoregulierung im Binnenmarkt: Zur Problemlösungsfähigkeit der europäischen politischen Verwaltung.' In: Christian Joerges/Josef Falke (Hg.): 'Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 257-328.
- Niederhafner, Stefan/Speth, Rudolf (2004):** 'Die Ministerialbürokratie in Deutschland - Vom Kellner zum Koch?' In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 17(3): 23-35.
- Nuttall, Simon (1997):** 'The Commission and foreign policy making.' In: Geoffrey Edwards/David Spence (Hg.): 'The European Commission.' London, Cartermill International: 303-320.
- Offe, Claus/Wiesenthal, Helmut (1980):** 'Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form.' In: Political Power and Social Theory 1: 67-115.
- Olson, Mancur (1965):** 'The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.' Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef (2005):** 'Wettbewerb und Kooperation - Zur Einführung.' In: Maria Oppen/Detlef Sack/Alexander Wegener (Hg.): 'Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation.' Berlin, edition sigma: 13-29.
- Oppen, Maria/Sack, Detlef/Wegener, Alexander (Hg.) (2005):** 'Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation.' Modernisierung des öffentlichen Sektors. Berlin, edition sigma.
- Pappi, Franz U. (Hg.) (1987):** 'Techniken der empirischen Sozialforschung: Methoden der Netzwerkanalyse.' München und Wien, R. Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- PEA (2003):** Platform of European Associations representing Local and Regional Authorities: 'Joint response to the Commissions Working Paper "Ongoing and Systematic Policy Dialogue with Local-Government Associations.' Brussels.

- PEA (2004):** Platform of European Associations: 'Reactions from the Platform of European Associations representing Regional and Local Authorities following the Launch of the Territorial Dialogue on 10 May 2004.' Brussels.
- Pedler, Robin H./Schendelen, Marinus P.C.M. van (Hg.) (1994):** 'Lobbying the European Union. Companies, Trade Associations and Issue Groups.' Aldershot and Brookfield/Vermont, Dartmouth Publishing.
- Peters, Guy (1998):** 'Policy Networks: Myth, Metaphor or Reality.' In: David Marsh (Hg.): 'Comparing Policy Networks.' Buckingham und Philadelphia, Open University Press: 21-32.
- Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald R. (1978):** 'The external control of organizations: a resource dependence perspective.' New York, Harper & Row.
- Pfetsch, Frank R. (2005):** 'Die Europäische Union.' München, Wilhelm Fink Verlag.
- Pierre, Jon/Peters, Guy B. (2000):** 'Governance, Politics and the State.' New York, St. Martins Press.
- Poth-Mögele, Angelika (1993):** 'Das Prinzip der "Partnerschaft" in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft.' Frankfurt a. M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford und Wien, Verlag Peter Lang.
- Powell, Walter W. (2004 (1990)):** 'Neither market nor hierarchy: network forms of organization.' In: Gernot Grabher/Walter W. Powell (Hg.): 'Networks I.' Cheltenham and Northampton, MA, Edward Elgar Publishing: 69-103. Zuerst erschienen in 'Research in Organizational Behavior' 1990, 12, 295-336.
- Prittitz, Volker von (1994):** 'Politikanalyse.' Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Radaelli, Claudio M. (2000):** 'Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change.' In: European Integration Online Papers 4(8). Download unter <<http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>>, 34.3.2002.
- Radaelli, Claudio M. (2004):** 'Europeanisation: Solution or problem?' In: European Integration Online Papers 8(16). Download unter <<http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>>, 14.1.05.
- Raunio, Tapio (2002):** 'Beneficial Cooperation or Mutual Ignorance? Contacts between MEPs and National Parties.' In: Bernard Steunenbergh/Jacques Thomassen (Hg.): 'The European Parliament. Moving toward Democracy in the EU.' Lahnham/Maryland, Rowman & Littlefield Publishing: 87-111.
- Rechlin, Sandra (2004):** 'Die deutschen Kommunen im Mehrebenensystem der Europäischen Union - Betroffene Objekte oder aktive Subjekte?' Discussion Paper SP IV 04-101, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Reutter, Werner (2001):** 'Einleitung - Korporatismus, Pluralismus und Demokratie.' In: Werner Reutter/Peter Rütters (Hg.): 'Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa.' Opladen, Verlag Leske + Budrich: 9-30.
- RF (2005):** Republique Française: 'Constitution de la République française du 4 octobre 1958. Texte résultant, en dernier lieu, des lois constitutionnelles du 1er mars 2005 modifiant le titre XV de la Constitution et relative à la Charte de l'Environnement.'
- RGRE-DS (2003):** 'Geschäftsbericht der Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas.' Köln.
- RGRE-DS (2003a):** 'Leitbild für die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas.' Köln.
- RGRE-DS (2003b):** 'Delegiertenversammlung und Europakongress der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) am 9-10. Oktober in Rastatt. Programm.' Rastatt.
- RGRE-DS (2004):** Rat der Gemeinden und Regionen Europas - Deutsche Sektion: 'Satzung.' Köln.
- RGRE-DS (2004a):** Rat der Gemeinden und Regionen Europas - Deutsche Sektion: 'Fachausschüsse/Arbeitsgruppen des RGRE. Stand Januar 2004.' Köln.
- Rhodes, R.A.W. (1997):** 'Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.' Buckingham, Open University Press.

- Rometsch, Dietrich/Wessels, Wolfgang (1997):** 'The Commission and the Council of the Union.' In: Geoffrey Edwards/David Spence (Hg.): 'The European Commission.' London, Cartermill International: 213-238.
- Ronit, Karsten/Schneider, Volker (1997):** 'Organisierte Interessen in nationalen und supranationalen Politikologien - Ein Vergleich der G7-Länder mit der Europäischen Union.' In: Ulrich von Alemann/Bernhard Wessels (Hg.): 'Verbände in Vergleichender Perspektive. Beiträge zu einem vernachlässigten Feld.' Berlin, Edition Sigma: 29-62.
- Rosenau, James N. (1992):** 'Governance, order, and change in world politics.' In: James N. Rosenau /Ernst-Otto Czempiel (Hg.): 'Governance without Government.' Cambridge, Cambridge University Press: 1-29.
- Rosenau James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hg) (1992):** 'Governance without Government: Order and Change in World Politics.' Cambridge, Cambridge University Press.
- Rühle, Heide (2004):** 'Die Bedeutung Europas für die Kommunen.' Konmmunalpolitische Vereinigung Baden-Württemberg - Die Grünen im EUP.
- Saller, Raymond (1999):** 'Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung der Kommunen und Regionen an den Entscheidungen der Europäischen Union.' Würzburg, Ergon Verlag.
- Sassen, Saskia (1991):** 'The Global City. New York, London, Tokyo.' Princeton, Princeton University Press.
- Schäfer, Thomas (1998):** 'Die deutsche kommunale Selbstverwaltung in der Europäischen Union.' Stuttgart, Kohlhammer Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1985):** 'Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich.' In: Politische Vierteljahresschrift 26(4): 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1999):** 'Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?' Frankfurt a.M. und New York, Campus Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (2000):** 'Interaktionsformen - Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.' Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Scharpf, Fritz W. (2001):** 'European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity.' MPIfG Working Paper 01/6, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W. (2002):** 'Regieren im europäischen Mehrebenensystem - Ansätze zu einer Theorie.' In: Leviathan(30/1): 65-92.
- Scherer, Andreas Georg (2002):** 'Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik? - Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien.' In: Alfred Kieser (Hg.): 'Organisationstheorien.' Stuttgart, Kohlhammer Verlag: 1-37.
- Scherf, Wolfgang /Hofmann, Kai (2003):** 'Die kommunale Finanzverfassung in Deutschland.' In: Andreas Kost/Hans-Georg Wehling (Hg.): 'Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung.' Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 313-334.
- Schimank, Uwe (2000):** 'Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie.' Weinheim und München, Juventa Verlag.
- Schimank, Uwe (2003):** 'Das Wechselspiel von Intentionalität und Transintentionalität im Institutionalismus und in der Organisationsforschung.' In: Rainer Greshoff/Georg Kneer/Uwe Schimank (Hg.): 'Die Transnationalität des Sozialen. Eine vergleichende Betrachtung klassischer und moderner Sozialtheorien.' Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 246-277.
- Schmid, Josef (1998):** 'Verbände. Interessenvermittlung und Interessenorganisationen. Lehr- und Arbeitsbuch.' München und Wien, R. Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (1994):** 'Die Kommunen zwischen Autonomie und (Über)-Regelung durch Bundes- und Landesrecht sowie durch EG-Normen.' In: Roland Roth/Hellmut Wollmann (Hg.): 'Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 95-108.
- Schmidt, Manfred G. (1997):** 'Demokratietheorien.' Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Schmitt-Egner, Peter (2005):** 'Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung.' Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Schmitter, Phillippe (1998 (1981)):** 'Interessenvermittlung und Regierbarkeit.' In: Josef Schmid (Hg.): 'Verbände. Lehr- und Arbeitsbuch.' München und Wien, R. Oldenbourg Wissenschaftsverlag: 92-100. Erstmals erschienen in Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze (Hg.) 1981: Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen. Verlag Leske+Budrich, Opladen.
- Schmitter/Streeck, Phillippe C./Wolfgang (1999):** 'The Organization of Business Interest. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies.' MPIfG DP 99/1, Köln, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schneider, Matthias W. (2004):** 'Kommunaler Einfluß in Europa. Die Einflußnahme der Kommunen beim Europarat als Modell für die Europäische Union.' Frankfurt a. M., Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford und Wien, Peter Lang Verlag.
- Schultze, Claus J. (2001):** 'Urbanes Europa: Europäische Städte, Eurocities und die Europafähigkeit der Städte.' In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): 'Jahrbuch des Föderalismus 2001. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 392-406.
- Schumpeter, Joseph A. (1950):** 'Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie.' Bern, Francke Verlag.
- Seele, Günter (1991):** 'Der Kreis aus europäischer Sicht. Die übergemeindliche Kommunalverwaltung im Spiegel der nationalstaatlichen Verwaltungsstrukturen und der europäischen Gemeinschaftspolitik.' Köln, Deutscher Gemeindeverlag und Kohlhammer Verlag.
- Serdült, Uwe (2000):** 'Politiknetzwerke in der städtischen Drogenpolitik von Bern, Chur, St. Gallen und Zürich.' Dissertation, Universität Zürich.
- Smith, Michael (1997):** 'The Commission and external relations.' In: Geoffrey Edwards/David Spence (Hg.): 'The European Commission.' London, Cartermill International: 264-302.
- Staber, Udo (2000):** 'Steuerung von Unternehmensnetzwerken: Organisationstheoretische Perspektiven und soziale Mechanismen.' In: Jörg Sydow/Max Windeler (Hg.): 'Steuerung von Netzwerken - Konzepte und Praktiken.' Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 58-87.
- Staack, Nicola (1996):** 'Die europäische Strukturfondsförderung - Entwicklung und Funktionsweise.' In: Hubert Heinelt (Hg.): 'Politiknetzwerke und europäische Strukturförderung.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 33-57.
- Staack, Nicola (1997):** 'Politikprozesse in der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik.' Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Steunenberg, Bernard/Thomassen, Jacques (Hg.) (2002):** 'The European Parliament. Moving towards Democracy in the EU.' Lahnham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishing.
- Stewart, John (2003):** 'Modernising British local Government. An Assesment of Labour's Reform Programme.' Houndmills, Basingstoke, Hampshire (UK) and New York, Palgrave Macmillan Publishing.
- Stoker, Gerry (2004):** 'Transforming Local Governance - From Thatcherism to New Labour.' Houndmills, Basingstoke, Hampshire (UK) and New York, Palgrave Macmillan Publishing.
- Streeck/Schmitter, Wolfgang/Phillippe C. (1985):** 'Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände?' In: Journal für Sozialforschung 25(2): 133-157.
- Sturm, Roland (1999):** 'Das politische System Großbritannien.' In: Wolfgang Ismayr (Hg.): 'Die politischen Systeme Westeuropas.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 217-253.
- Sturm, Roland/Pehle, Heinrich (2001):** 'Das neue deutsche Regierungssystem.' Opladen, Verlag Leske+Budrich.
- Sullivan, Helen (2003):** 'Local government reform in Great Britain.' In: Norbert Kersting/Angelika Vetter (Hg.): 'Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 39-63.
- Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hg.) (2000):** 'Steuerung von Netzwerken - Konzepte und Praktiken.' Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- Sydow, Jörg/Windeler Arnold (Hg.) (1994):** 'Management interorganisationaler Beziehungen. Vertrauen, Kontrolle und Informationstechnik.' Opladen, Westdeutscher Verlag.

- Thompson, Grahame/Frances, Jennifer/Levacic, Rosalind/Mitchell, Jeremy (Hg.) (1991):** 'Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of social Life.' London, Thousand Oaks and New Delhi, Sage Publishing.
- Tiefensee, Wolfgang (2003):** 'Die Städte sind ein Hort der Demokratie'. Interview in: 'punkt', März/April.
- Tils, Ralf (2002):** 'Politische vs. administrative Gesetzgebung. Über die Bedeutung der Ministerialverwaltung im Gesetzgebungsverfahren.' In: Recht und Politik 38(1): 13-22.
- Tofarides, Maria (2003):** 'Urban Policy in the European Union. A Multi-Level Gatekeeper System.' Aldershot, Ashgate Publishing.
- Tsebelis, George (2002):** 'Veto Players: How Political Institutions work.' University of California, Download unter <<http://www.polisci.ucla.edu/tsebelis/bookvps.pdf>>, 17.6.2005.
- Vetter, Angelika/Kersting, Norbert (2003):** 'Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe.' In: Norbert Kersting/Angelika Vetter (Hg.): 'Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 11-28.
- Vink, Maarten (2003):** 'What is Europeanisation? And other questions on a new research agenda.' In: European Political Science Autumn 2003: 63-74.
- Vontz, Andrea (1998):** 'Die Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE).' In: Kommunalzeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg(98/8): 273-276.
- Vorauer, Karin (1997):** 'Europäische Regionalpolitik - Regionale Disparitäten. Theoretische Fundierung, empirische Befunde und politische Entwürfe.' Passau, L.I.S. Verlag.
- Walgenbach, Peter (2002):** 'Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie.' In: Alfred Kieser (Hg.): 'Organisationstheorien.' Stuttgart, Kohlhammer Verlag: 319-353.
- Walters, William (2004):** 'Some Critical Notes On Governance.' In: Studies in Political Economy 73: 27-46.
- Warntjen, Adreas/Wonka,Arndt (2004):** 'Governance in Europe - the Role of Interest Groups.' Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Wasserman, Stanley/Faust, Katherine (1994):** 'Social Network Analysis. Methods and Applications.' Cambridge, Cambridge University Press.
- Weber, Max (1980 (1921)):** 'Wirtschaft und Gesellschaft.' Tübingen, Verlag Mohr Siebeck.
- Wehling, Hans-Georg/Kost, Andreas (2003):** 'Kommunalpolitik in Deutschland. Einführung.' In: Andreas/Hans-Georg Kost/Wehling (Hg.): 'Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung.' Wiesbaden, Westdeutscher Verlag: 7-19.
- Wessels, Bernhard (2002):** 'Can the Circle be squared? Political Representation and Political Integration in Europe.' In: Bernard Steunenberg/Jacques Thomassen (Hg.): 'The European Parliament. Moving toward Democracy in the EU.' Lahnham/Maryland, Rowman & Littlefield Publishing: 37-62.
- Wessels, Bernhard (2004):** 'Contestation potential of interest groups in the EU: emergence, structure, and political alliances.' In: Gary Marks/Marco R. Steenbergen (Hg.): 'European Integration and Political Conflict.' Cambridge, Cambridge University Press: S. 195-274.
- Wessels, Wolfgang (1999):** 'Das politische System der Europäischen Union.' In: Wolfgang Ismayr (Hg.): 'Die politischen Systeme Westeuropas.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 713-745.
- Wessels, Wolfgang (2002a):** 'Das politische System der EU.' In: Werner Weidenfeld (Hg.): 'Europahandbuch.' Bonn, Zentrale für politische Bildung: S.329-347.
- Wessels, Wolfgang (2003):** 'Beamtengremien im Mehrebenensystem - Fusion der Administrationen?' In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): 'Europäische Integration.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 353-383.
- Weyer, Johannes (2000):** 'Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung.' München und Wien, R. Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

- Wilson, David (2005):** 'The United Kingdom: an Increasingly Differentiated Polity?' In: Bas Denders/Lawrence Rose (Hg.): 'Comparing Local Governance - Trends and Developments.' Houndmills, Basingstoke, Hampshire (UK) and New York, Palgrave Macmillan Publishing: 155-173.
- Wilson, David/Game, Chris (2002):** 'Local Government in the United Kingdom.' Houndmills, Basingstoke, Hampshire (UK) and New York, Palgrave Macmillan Publishing.
- Wishlade, Fiona (1996):** 'EU Cohesion Policy. Facts, Figures and Issues.' In: Liesbet Hooghe (Hg.): 'Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance.' Oxford, Oxford University Press: 27-58.
- Wollmann, Hellmut (2003):** 'German Local Government under the Double Impact of Democratic and Administrative Reforms.' In: Norbert Kersting/Angelika Vetter (Hg.): 'Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency.' Opladen, Verlag Leske+Budrich: 85-112.
- Wonka, Arndt/Warntjen, Andreas (2004):** 'The Making of Public Policies in the European Union: Linking Theories of Formal Decision-Making and Informal Interest Intermediation.' In: Adreas Warntjen/Wonka Arndt (Hg.): 'Governance in Europe - the role of Interest Groups.' Baden-Baden, Nomos Verlag: 9-24.
- Yuill, Douglas/Bachtler, John/Wishlade, Fiona (1999):** 'European Regional Incentives 1999.' London, Melbourne, Munich and New Providence, NJ, Bowker-Saur Publishing.
- Zürn, Michael (1998):** 'Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance.' Frankfurt a. M., Suhrkamp Verlag.

Stefan Niederhafner, Dipl. Pol.
Eisenbahnstr. 22
10997 Berlin
Email: info@niederhafner.eu

Eidesstattliche Erklärung

Berlin, den 1.8.2007

Die vorliegende Arbeit „Städte als politische Akteure im Mehrebenensystem der EU“ wurde von mir selbstständig verfasst. Die zur Bearbeitung des Themas herangezogenen Quellen, die Literatur und sonstige Hilfsmittel wurden entsprechend gekennzeichnet.

Es wurde von mir noch kein Promotionsversuch, auch nicht an einer anderen Universität, unternommen.

Stefan Niederhafner

Stefan Niederhafner, Dipl. Pol.
Eisenbahnstr. 22
10997 Berlin
Email: info@niederhafner.eu

Curriculum Vitae

- Geboren 1973 in Berlin
- 1984 – 1993 Limes-Gymnasium Welzheim, Baden-Württemberg; Abitur
- 1994 – 1996 Phillips Universität Marburg; Vordiplom der Politikwissenschaft, Jura und Neuere Deutsche Literatur
- 1996 - 2001 Freie Universität Berlin; Studentische Hilfskraft von PD Dr. Volker von Prittwitz; Diplom der Politikwissenschaft; Diplomarbeit: Politische Systemkonvergenz in der EU? Ein Entwicklungsvergleich der politischen Entscheidungsfindung in Großbritannien, Frankreich, Österreich, den Niederlanden und Deutschland
- Aug. 2001-Okt. 2002 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Abteilung Normbildung und Umwelt
- Nov. - Dez. 2002 Aufenthalt an der Tulane University, ESLI, New Orleans, Louisiana, USA
- Jan. 2003-Dez. 2005 Assoziierter Wissenschaftlicher Mitarbeiter am WZB, Abteilung Zivilgesellschaft und Transnationale Netzwerke, Projekt: Governance durch transnationale Netzwerkorganisationen (Transnationale Städtenetzwerke); Promotionsstipendiat der Hans Böckler Stiftung
- Juli 2005–Dez. 2008 Doktorand der TU Darmstadt am Fachbereich Gesellschafts- und Geschichtswissenschaften; Dissertation: Städte als politische Akteure im Mehrebenensystem der EU. Eine vergleichende Untersuchung der pan-europäischen Interessenorganisationen Eurocities und RGRE unter besonderer Berücksichtigung der Länder Deutschland, Frankreich und Großbritannien
- Okt. 2007–Apr. 2008 Dozent an der FHVR Berlin, Lehrveranstaltung: politisch-administratives System Deutschlands im Studiengang Public Management
- Ab 2006 freiberuflicher Politischer Berater
- Ab Sept. 2008 Visiting Professor for European Integration and Regional Cooperation an der Graduate School for International Studies der Ewha Womans University Seoul, Südkorea